

Specialioji ataskaita

Padidinti kompleksinės paramos veiksmingumą ir padaryti ją paprastesnę tebėra didelė problema



EUROPOS
AUDITO
RŪMAI

EUROPOS AUDITO RŪMAI
12, rue Alcide de Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Užklausos: eca.europa.eu/Lt/Pages/ContactForm.aspx

Interneto svetainė: eca.europa.eu

Tviteris: @EUAuditorsECA

Daug papildomos informacijos apie Europos Sąjungą yra internete.
Ji prieinama per portalą Europa (<http://europa.eu>).

Liuksemburgas: Europos Sąjungos leidinių biuras, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5981-3	ISSN 1831-0885	doi:10.2865/73721	QJ-AB-16-026-LT-C
PDF	ISBN 978-92-872-6012-3	ISSN 1977-5725	doi:10.2865/362834	QJ-AB-16-026-LT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5976-9	ISSN 1977-5725	doi:10.2865/75238	QJ-AB-16-026-LT-E

© Europos Sąjunga, 2016

Leidžiama atgaminti nurodžius šaltinį.

Specialioji ataskaita**Padidinti kompleksinės
paramos veiksmingumą
ir padaryti ją paprastesnę
tebėra didelė problema**

(pagal SESV 287 straipsnio 4 dalies antrą pastraipą)

Audito Rūmų specialiosiose ataskaitose pateikiami su konkrečiomis biudžeto sritimis arba valdymo temomis susijusių Audito Rūmų veiklos ir atitikties auditų rezultatai. Audito Rūmai šias audito užduotis atrenka ir nustato taip, kad jos turėtų kuo didesnę poveikį, atsižvelgdami į veiklos ar atitikties riziką, susijusių pajamų ar išlaidų lygį, būsimus pokyčius ir politinį bei viešąjį interesą.

Ši veiklos auditą atliko Audito Rūmų nario Phil Wynn Owen vadovaujama I audito kolegija, atsakinga už gamtos išteklių išsaugojimo ir valdymo sritį. Auditui vadovavo narys pranešėjas Nikolaos Milionis, jam padėjo kabineto vadovė Ioulia Papatheodorou, kabineto atašė Kristian Sniter; pagrindinis vadybininkas Robert Markus; užduoties vadovė Daniela Jinaru; auditoriai Felipe Andrés Miguélez, Marius Cerchez ir Michael Spang.



Iš kairės į dešinę: K. Sniter, I. Papatheodorou, N. Milionis, R. Markus, D. Jinaru.

Dalis

Žodynėlis

I-IX Santrauka

1-10 Įvadas

11-17 Audito apimtis ir metodas

18-71 Pastabos

18-36 Turima informacija neleido Komisijai tinkamai įvertinti kompleksinės paramos veiksmingumą

22-27 Komisijos naudoti veiksmingumo rodikliai nepakankamai atspindėjo kompleksinės paramos veiksmingumą

28-33 Komisijos atliktame kompleksinės paramos veiksmingumo vertinime nepakankamai atsižvelgta į ūkininkų neatitikties lygį

34-36 Komisija neanalizavo kompleksinės paramos pažeidimų priežasčių ir būdų jų išvengti

37-71 Kompleksinės paramos valdymo ir kontrolės sistemą galima dar labiau supaprastinti

41-47 Kontrolės procedūros tebebuvo sudėtingos

48-52 Smulkiųjų ūkininkų schema sumažino administracinę naštą, tačiau kai kuriose valstybėse narėse tai gali paveikti kompleksinės paramos tikslų pasiekimą

53-58 Su žaliniu buvo įvestas papildomas privalomų aplinką tausojančios praktikos patikrų lygmuo

59-64 Konkretūs su kompleksine parama susiję įgyvendinimo kaštai nėra pakankamai kiekybiškai apibrėžti

65-71 Kompleksinės paramos baudų ūkininkams apskaičiavimo pagrindas ES lygmeniu nėra pakankamai suderintas

72-79 **Išvados ir rekomendacijos**

I priedas. Kompleksinės paramos taisyklių taikymo sritis, kaip pateikta Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 1306/2013 II priede

II priedas. Pagrindiniai 2014–2020 m. BŽŪP kompleksinės paramos taisyklių taikymo srities pokyčiai

III priedas. Suinteresuotosios šalys pasisakė už tolesnį paprastinimą

IV priedas. Mokėjimo agentūroms kartu su apklausa išsiųsti atvejų tyrimai

Komisijos atsakymai

Atitikties auditas: DG AGRI auditorių atliekamos patikros vietoje, leidžiančios Komisijai patikrinti, ar valstybės narės teisingai panaudojo joms patikėtas EŽŪGF ir EŽŪFKP lėšas, ir konkrečiai, ar jose yra įdiegtos gerai veikiančios valdymo bei kontrolės sistemos, užtikrinančios mokėjimų naudos gavėjams tvarkingumą.

BŽŪP: Bendra žemės ūkio politika

DG ENV: Europos Komisijos Aplinkos generalinis direktoratas, atsakingas už ES aplinkos reikalus.

DG SANTE: Europos Komisijos Sveikatos ir maisto saugos generalinis direktoratas, atsakingas už sektoriaus teisės aktus, susijusius su visuomenės sveikata, augalų sveikata, gyvūnų sveikata ir gyvūnų gerove.

DG AGRI: Europos Komisijos Žemės ūkio ir kaimo plėtros generalinis direktoratas, atsakingas už Žemės ūkio ir kaimo plėtros politikos įgyvendinimą.

EŽŪFKP: Europos žemės ūkio fondas kaimo plėtrai.

EŽŪGF: Europos žemės ūkio garantijų fondas.

Finansiniai metai: žemės ūkio finansiniai metai apima išmokėtas išlaidas ir gautas pajamas, kurias mokėjimo agentūros pateikia fondų biudžete už atitinkamus „N“ finansinius metus, prasidedančius „N-1“ metų spalio 16 d. ir pasibaigiančių „N“ metų spalio 15 d. (Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 1306/2013 39 straipsnis).

GAEC: Geros agrarinės ir aplinkosaugos žemės būklės standartais siekiama padėti užkirsti kelią dirvožemio erozijai, išlaikyti organines dirvožemio medžiagas ir jo struktūrą, užtikrinti būtiniausią priežiūrą, išvengti buveinių nykimo ir saugoti bei tvarkyti vandens telkinius. Šie standartai buvo įvesti BŽŪP teisės aktais ir yra taikomi tik BŽŪP naudos gavėjams. Juos turi apibrėžti valstybės narės atsižvelgdamos į vietos sąlygas.

Kompleksinės paramos taisyklės: šios taisyklės apima Sąjungos teisės aktuose nustatytus valdymo reikalavimus (TANVR) ir nacionaliniu lygiu nustatytus geros agrarinės ir aplinkosaugos žemės būklės (GAAB) standartus, kaip išvardyta Reglamento (ES) Nr. 1306/2013 II priede, susijusius su šiomis sritimis – klimato kaita ir gera žemės agrarine būkle; viešąja, gyvūnų ir augalų sveikata ir gyvūnų gerove. Šioje ataskaitoje sąvokos „kompleksinis paramos susiejimas“ ir „kompleksinio susiejimo prievolės“ yra vartojamos kaip sinonimai.

Mokėjimo agentūra: Valstybės narės įstaiga, atsakinga už tinkamą BŽŪP subsidijų įvertinimą, apskaičiavimą, tikrinimą ir mokėjimą.

TANVR: Teisės aktuose nustatyti valdymo reikalavimai, atrinkti iš galiojančių ES direktyvų ir reglamentų, susijusių su aplinkosauga, viešąja, gyvūnų ir augalų sveikata ir gyvūnų gerove (sektorių teisės aktai). Šie reikalavimai jau yra taikytini atskirai nuo BŽŪP sistemos.

Ūkių konsultavimo įstaiga: Viešoji ar privačioji įstaiga, kuriai valstybė narė patikėjo valdyti ūkininkų konsultavimo žemės valdymo ir ūkio valdymo klausimais sistemą.

Valdymo taškai: išsamūs aspektai, nustatyti įgyvendinant kompleksinės paramos taisykles, kurie yra įtraukti į kontrolinius sąrašus, skirtus atlikti patikras vietoje ir administracines patikras, kurias atlieka už kompleksinę paramą kiekvienoje valstybėje narėje atsakinga vadovaujanti institucija arba jos prašymu kitos kontrolės įstaigos (t. y. mokėjimo agentūros).

I

Kompleksinė parama susieja didžiąją BŽŪP mokėjimų dalį su tuo, ar ūkininkai laikosi pagrindinių aplinkosaugos, maisto saugos, gyvūnų sveikatos ir gerovės bei geros agrarinės ir aplinkosaugos būklės taisyklių. Šiuo metu ji taikoma 7,5 milijono ūkininkų, kurie 2015 m. gavo apie 47 milijardus eurų paramos¹. Visuomenės lūkesčiai, kad ES subsidijas gaunantys ūkininkai vykdytų savo kompleksinės paramos įsipareigojimus, yra dideli.

II

Teisės aktų leidėjas kompleksinei paramai nustatė ES teisinį pagrindą. Už kompleksinės paramos įgyvendinimo stebėjimą atsakinga Komisija. Valstybės narės pritaikė ES taisykles ūkininkams ir tikrino, ar šių prievolių laikomasi. Mes nagrinėjome, ar kompleksinės paramos valdymo ir kontrolės sistema buvo veiksminga ir ar ją galima dar labiau supaprastinti.

III

Padarėme išvadą, kad turima informacija neleidžia Komisijai tinkamai įvertinti kompleksinės paramos veiksmingumą. Nors 2014–2020 m. laikotarpiui buvo padaryta BŽŪP pakeitimų, kompleksinės paramos valdymo ir kontrolės sistema galima dar labiau supaprastinti.

IV

Komisijos naudoti veiksmingumo rodikliai nepakankamai atspindėjo kompleksinės paramos veiksmingumą. Šiuose rodikliuose neatsižvelgta į ūkininkų neatitikties lygį. Be to, Komisija neanalizavo pažeidimų priežasčių ir būdų jų išvengti.

V

Atliekant BŽŪP pakeitimus 2014–2020 m. laikotarpiui, buvo šiek tiek sumažintas kompleksinės paramos taisyklių skaičius, atsisakant reikalavimų, kurie nebuvo pakankamai susiję su ūkininkavimo veikla. Tačiau kontrolės procedūros tebėra sudėtingos. Paprastinimo priemonės, tokias kaip smulkiųjų ūkininkų schemą, sumažinančią administracijų ir ūkininkų papildomą administracinę naštą, reikia derinti su būtinybe vykdyti kompleksinės paramos tikslus.

VI

Ūkininkavimo praktika pagal naujas žalinimo išmokų sumas turi panašumų su ankstesniais GAAB standartais. Taigi šiuo metu yra dvi viena kitą papildančios ūkininkavimo praktikos, kuriomis siekiama tų pačių tikslų: prižiūrėti žemę ir apsaugoti biojvairovę. Nepaisant panašumų, privalomos GAAB ir žalinimo taisyklės tikrinamos pagal dvi kontrolės sistemas. Tai gali sąlygoti kontrolės sistemų neefektyvumą ir papildomą administracinę naštą.

¹ Šie 7,5 milijono ūkininkų sudaro 68 % visų pagal BŽŪP remiamų ūkininkų ir gauna 83 % visų išmokų. Šie skaičiai neapima smulkių ūkininkų, kadangi jiems nesilaikant kompleksinės paramos prievolių jiems netaikomos administracinės baudos (žr. 48 dalį).

VII

Kompleksinės paramos įgyvendinimo kaštai nėra pakankamai kiekybiškai įvertinti. Tol, kol Komisija neturi patikimo kompleksinės paramos bendrų kaštų įverčio, kuriame būtų subendrinti susijusių suinteresuotųjų šalių (ES institucijų, valstybių narių valdymo ir kontrolės institucijų, ūkininkų duomenys), ji negali užtikrinti, kad kompleksinės paramos sistema yra ekonomiškai efektyvi.

VIII

Sankcijų sistema neužtikrino ES lygmeniu pakankamai suderinto baudų taisyklės pažeidusiems ūkininkams apskaičiavimo pagrindo. Rimtumo, masto, pastovumo ir tyčios veiksmų taikymas apskaičiuojant baudas už panašius atvejus įvairiose valstybėse narėse smarkiai skiriasi.

IX

Mes teikiame šias rekomendacijas:

- Vykdydama BŽŪP po 2020 m. poveikio vertinimą, Komisija turėtų išnagrinėti, kaip toliau tobulinti savo rodiklius, skirtus vertinti kompleksinės paramos veiksmingumą ir kaip savo rodikliuose ji turėtų atsižvelgti į ūkininkų atitikties kompleksinės paramos taisyklėms lygmenis.
- Komisija nuo šiol turėtų geriau informuoti atitinkamas tarnybas apie pažeidimus, susijusius su kompleksine parama, kad jos galėtų atskleisti pažeidimų priežastis ir imtis atitinkamų priemonių jiems šalinti.
- Kalbant apie BŽŪP po 2020 m. Komisija turėtų pasiūlyti priimti kompleksinės paramos patikrų vietoje taisyklės. Tai leistų tikslingiau taikyti pagrindinius valdymo taškus.
- Vykdydama BŽŪP po 2020 m. poveikio vertinimą, Komisija turėtų išanalizuoti patirtį, įgytą naudojant dvi sistemas su panašiais aplinkosaugos tikslais (GAAB ir žalinimo), siekiant paskatinti didesnę jų konvergenciją. Šioje analizėje turi būti atsižvelgta į tokius kriterijus, kaip standartų poveikis aplinkai ir istorinis ūkininkų atitikties lygis.
- Užbaigusi savo ataskaitą dėl BŽŪP veiksmingumo, kurios terminas 2018 m. pabaiga, Komisijai turėtų parengti metodiką, leidžiančią matuoti kompleksinės paramos sąnaudas.
- Kalbant apie BŽŪP po 2020 m., Komisija turėtų skatinti nuoseklesnį baudų taikymą ES lygmeniu toliau tikslindama rimtumo, masto, pastovumo, kartotinumą ir tyčios sąvokas.

01

Kompleksinė parama susieja didžiąją Bendros žemės ūkio politikos (BŽŪP) mokėjimų dalį su tuo, ar ūkininkai laikosi pagrindinių aplinkosaugos, maisto saugos, gyvūnų sveikatos ir gerovės bei žemės išlaikymo geros agrarinės ir aplinkosaugos būklės taisyklių. Šiuo metu ji taikoma 7,5 milijono ūkininkų visoje ES, kurie per 2015 finansinius metus gavo apie 47 milijardus eurų paramos pagal kompleksinės paramos taisykles (žr. terminų žodyną)². Jei ūkininkas šių taisyklių nesilaiko, jam gali būti skirta administracinė bauda.

02

Kompleksinė parama grindžiama dviem pagrindiniais taisyklių rinkiniais (galiojančių taisyklių sąrašą žr. **I priede**). Teisės aktuose nustatyti valdymo reikalavimai (TANVR) yra reikalavimai atrinkti iš galiojančių direktyvų ir reglamentų, susijusių su aplinkosauga, maisto sauga, augalų sveikata, gyvūnų sveikata ir gerove. Geros agrarinės ir aplinkosauginės būklės standartai (GAAB) yra papildomos taisyklės, kurios taikomos tik BŽŪP mokėjimų gavėjams. Juose nustatytos tvarios praktikos, susijusios su žemės ūkio paskirties žeme ir su vandens, dirvų ir anglies sankaupų apsauga bei su žemės ir kraštovaizdžio elementų priežiūra.

03

Kompleksine parama siekiama prisidėti prie šių dviejų tikslų:

- 2 DG AGRI 2015 m. metinė veiklos ataskaita.
- 3 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1306/2013 dėl bendros žemės ūkio politikos finansavimo, valdymo ir stebėjimo, kuriuo panaikinami Tarybos reglamentai (EEB) Nr. 352/78, (EB) Nr. 165/94, (EB) Nr. 2799/98, (EB) Nr. 814/2000, (EB) Nr. 1290/2005 ir (EB) Nr. 485/2008 (OL L 347, 2013 12 20, p. 549).

1. pav

Kompleksinės paramos tikslai

Prisidėti prie tvaraus žemės ūkio plėtojimo	Siekti, kad BŽŪP labiau atitiktų visuomenės lūkesčius
šiais būdais	šiais būdais
geriau informuojant naudos gavėjus apie būtinybę laikytis pagrindinių standartų	geriau suderinti BŽŪP su aplinkos, visuomenės sveikatos, gyvūnų sveikatos, augalų sveikatos ir gyvūnų gerovės politikomis

Šaltinis: Reglamento (ES) Nr. 1306/2013 54 konstatuojamoji dalis³.

04

Visuomenės lūkesčiai, kad ES subsidijas gaunantys ūkininkai vykdytų savo kompleksinės paramos įsipareigojimus, yra dideli. Paskutinės 2016 m. sausio mėn. paskelbtos Eurobarometro⁴ apklausos duomenimis, daugiau kaip keturi iš penkių ES respondentų manė, jog yra „teisinga“ sumažinti ūkininkų subsidijų išmokas, jei jie šių taisyklių nesilaiko.

05

Kaip vienas iš BŽŪP elementų kompleksinė parama įgyvendinama taikant pasidalijamąjį valdymą, kur užduotis dalijasi Komisija ir valstybės narės. Šiame kontekste Komisijos atsakomybė yra:

- laikytis bendrojo ES pagrindo, kuris yra nustatytas Europos Parlamento ir Tarybos reglamentuose, taip pat vykdyti Europos Parlamento rekomendacijas, gautas tvirtinant su ES biudžeto įgyvendinimu susijusias metines finansines ataskaitas;
- per įgyvendinimo ir deleguotuosius reglamentus parengti išsamų ES pagrindą, taip pat įgyvendinimo gaires valstybėms narėms;
- užtikrinti, kad valstybės narės vykdytų savo įsipareigojimus laikydamosi teisi- nių nuostatų, ir taikyti finansinius pataisymus, jei nustatoma, jog jų sistemose yra nepakankamos;
- tikrinti, ar vykdomi kompleksinės paramos tikslai, ir teikti ataskaitas apie rezultatus⁵.

06

DG ENV ir DG SANTE atsako už tikslų, nustatytų sektorių teisės aktuose, kuriuose teikiami TANVR reikalavimai, įgyvendinimo ir įvykdymo stebėjimą, tuo tarpu DG AGRI atsako už GAAB standartus. DG AGRI atlieka auditus, kad patikrintų, ar valstybės narės turi tinkamas kompleksinės paramos valdymo ir kontrolės sistemas.

07

Valstybės narės privalo priimti visas teises, reglamentavimo ir administracines nuostatas, reikalingas sukurti nacionalinį pagrindą, atitinkantį ES bendrąjį ir deta- lųjį kompleksinės paramos teisinį pagrindą, kaip antai:

- įdiegti sistemas, kurios užkardo, aptinka ir ištaiso neatitiktis atvejus;
- vykdyti ne mažesnės nei 1 % ūkininkų imties patikras vietoje⁶;

- 4 2016 m. sausio 21 d. paskelbtas „Specialusis Eurobarometro pranešimas Nr. 440, Žemės ūkis ir BŽŪP“, pateikiantis nuomones, kurias užregistravo tinklas „TNS Opinion & Social“ nuo 2015 m. spalio 17–26 d. laikotarpiu. Visi interviu buvo imami tiesiogiai, atsitiktiniu būdu atrinktų ES piliečių namuose.
- 5 Žr., pavyzdžiui, DG AZGRI 2014 m. metinės veiklos ataskaitos 10 skyriaus 6 dalį „Kompleksinė parama“.
- 6 Paprastai patikras vietoje būtina vykdyti ne mažesnės nei 1 % BŽŪP naudos gavėjų imties atžvilgiu. Tačiau kai kurių reikalavimų, pavyzdžiui dėl gyvūnų identifikavimo ir registravimo, atveju minimalus tikrinimo lygis yra 3 % ūkininkų, kaip numatyta sektoriaus teisės aktuose. Dėl to bendras dėl kompleksinės paramos tikrinamų ūkininkų skaičius praktiškai viršija 1 % imtį. Pavyzdžiui, per 2015 finansinius metus patikrintų ūkininkų dalis sudarė 2,31 %. TANVR atveju valstybės narės gali nuspręsti šias patikras sujungti su kitomis, kaip numatyta sektoriaus teisės aktuose, kad pasiektų kompleksinės paramos 1 % kontrolės lygį.

- taikyti baudas ir susigrąžinti iš taisyklės pažeidusių ūkininkų neteisėtai išmokėtas sumas;
- teikti duomenis Komisijai (audituotas metines finansines ataskaitas, finansines ataskaitas ir kontrolės statistiką).

08

BŽŪP naudos gavėjai privalo laikytis visų jų nacionaliniuose teisės aktuose apibrėžtų kompleksinės paramos taisyklių. Nustačius, kad jie pažeidė bet kurią iš šių taisyklių dėl tiesiogiai jiems priskirtino veiksmo ar neveikimo, gali būti sumažinta jų metinė ES išmoka.

09

2008 m. mes paskelbėme specialiąją ataskaitą dėl kompleksinės paramos veiksmingumo⁷. Ataskaitoje daroma išvada, kad kompleksinė parama nebuvo veiksminga politika, ir pabrėžiama, kad kompleksinės paramos pagrindas kėlė nemažų sunkumų, visų pirma dėl savo sudėtingumo.

10

Su kompleksinės paramos sistema susijusių taisyklių ir taikymo srities supaprastinimas yra nuolatinė diskusijų tarp Komisijos, Tarybos ir valstybių narių tema dėl teisinio pagrindo sudėtingumo ir dėl poreikio užtikrinti, kad taisyklių laikymąsi galima būtų tikrinti ir kad jos yra pakankamai susijusios su žemės ūkio veikla. 2008–2013 m. laikotarpiu, po to, kai buvo atliktas BŽŪP „būklės patikrinimas“, kompleksinės paramos sistemoje buvo padaryta pakeitimų⁸. Papildomi pakeitimai, padaryti 2014–2020 m. laikotarpiui, buvo skirti⁹:

- racionalizuoti standartų apimtį, organizuojant juos bendrame sąrašė, sugrupavus pagal sritis ir klausimus, siekiant padaryti kompleksinės paramos sistemą nuoseklesnę ir matomesnę, ir
- panaikinti keletą reikalavimų, kurie nebuvo pakankamai susiję su žemės ūkio veikla ar valdos plotu, arba buvo labiau taikytini nacionalinėms valdžios institucijoms nei paramos gavėjams.

- 7 Specialioji ataskaita Nr. 8/2008 „Ar kompleksinis paramos susiejimas yra veiksminga politika?“ (<http://eca.europa.eu>).
- 8 2009 m. sausio 19 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 73/2009, nustatantis bendrąsias tiesioginės paramos schemų ūkininkams pagal bendrą žemės ūkio politiką taisykles ir nustatantis tam tikras paramos schemas ūkininkams, iš dalies keičiantis reglamentus (EB) Nr. 1290/2005, (EB) Nr. 247/2006, (EB) Nr. 378/2007 ir panaikinantį Reglamentą (EB) Nr. 1782/2003 (OL L 30, 2009 1 31, p. 16) faktiškai pridėjo du privalomus GAAB standartus naujai sukurtoje vandens apsaugos ir vandentvarkos srityje ir tris naujus neprivalomus GAAB standartus minimalios žemės priežiūros srityje; tuo pat metu, keturi iš esamų GAAB standartų pagal Reglamentą (EB) Nr. 1782/2003 buvo padaryti neprivalomais. Buvo pažymėti nedideli TANVR pakeitimai, kaip antai panaikinti Reglamento (EB) Nr. 2629/97 reikalavimai dėl prie ausų tvirtinamų įsagų, ūkių registrų bei pasų.
- 9 Išsamų 2014–2020 m. laikotarpiui padarytų pakeitimų sąrašą žr. II priede.

11

Paprastinimas yra procesas, kuriuo siekiama racionalizuoti taisykles, patikras ir sumažinti atitikties kaštus. Paprastinimo priemonės, nors jos sumažina administracijų ir ūkininkų papildomą administracinę naštą, reikia derinti su būtinybe vykdyti kompleksinės paramos tikslus.

12

Mes išnagrinėjome Komisijos ir valstybių narių įdiegtą kompleksinės paramos valdymo ir kontrolės sistemą, kad įvertintume, ar kompleksinė parama yra efektyvi, ir kokių mastu pavyko supaprastinti naująjį kompleksinės paramos teisinį pagrindą.

13

Bendrasis audito klausimas buvo:

„Ar kompleksinės paramos valdymo ir kontrolės sistema buvo veiksminga ir ar ją galima dar labiau supaprastinti?“

Šios ataskaitos struktūra paremta dviem pagrindiniais, veiksmingumo ir supaprastinimo aspektais.

14

Mes išanalizavome šiuos iki šiol gautus kompleksinės paramos įgyvendinimo įrodymus:

- valstybių narių Komisijai atsiųstus kontrolės statistinius duomenis už 2011–2014 m. Šie duomenys apėmė: dėl kiekvieno konkretaus standarto patikrintų ūkininkų skaičių, neatitikties atvejų skaičių bei taikytų baudų lygį ir kategorijas;
- Audito Rūmų 2011–2014 finansiniais metais atliktus teisėtumo ir tvarkingumo auditus (patikinimo pareiškimo auditus);
- Komisijos Žemės ūkio ir kaimo plėtros generalinio direktorato (DG AGRI) 2011–2014 finansiniais metais atliktus atitikties auditus.

15

Mes išanalizavome informaciją, susijusią su Komisijos lygmeniu įdiegta valdymo ir kontrolės sistema, gautą atliekant interviu su DG AGRI atstovais ir peržiūrint įvairias DG AGRI ar jo užsakymu parengtas analizes, tyrimus ir ataskaitas. Mes taip pat įvertinome galimus pakeitimų, padarytų 2014–2020 m. laikotarpiui, padarinius, remdamiesi šiais dokumentais: parengtiniu poveikio vertinimu, patvirtintais reglamentais ir Komisijos pareiškimais.

16

Mes atlikome dvi apklausas šiomis temomis: informuotumas, atitiktis ir paprastinimas. Apklausos buvo skirtos mokėjimo agentūroms ir ūkių konsultavimo įstaigoms. Mes gavome atsakymus iš visų 64¹⁰ mokėjimo agentūrų 27-iose tirtose valstybėse narėse¹¹, tuo tarpu į antrąją apklausą atsakė tik 72 iš 186 ūkių konsultavimo įstaigų, į kurias buvo kreiptasi.

17

Mes apilkome tris valstybių narių regionus (Vokietijos Šlėzvigą-Holšteiną, Ispanijos Kataloniją ir Jungtinės Karalystės Šiaurės Airiją), kur mes apklausėme mokėjimo agentūrų ir ūkininkų asociacijų atstovus ir surinkome jų nuomones apie kompleksinės paramos poveikį ūkių lygmenyje.

10 Apklausėme 64 mokėjimo agentūras iš 82, nes kai kuriose valstybėse narėse ne visos mokėjimo agentūros yra atsakingos už kompleksinę paramą.

11 Kroatija nebuvo įtraukta į šio audito apimtį dėl istorinių duomenų trūkumo, kadangi ši šalis įstojo į ES 2013 m. liepos 1 d.

Turima informacija neleido Komisijai tinkamai įvertinti kompleksinės paramos veiksmingumą

18

Pirmoje ataskaitos dalyje mes nagrinėjame, ar Komisijos naudojami veiksmingumo rodikliai leido susidaryti išsamų kompleksinės paramos veiksmingumo vaizdą, ar juose buvo atsižvelgta į ūkininkų atitikties lygį ir ar Komisija išanalizavo pažeidimų priežastis ir būdus kaip jų išvengti. Mūsų nagrinėjimo standartai nustatyti 19 ir 21 straipsniuose.

19

Kad galėtų išmatuoti kompleksinės paramos tikslų pasiekimą (žr. 2 dalį), Komisija turėtų nustatyti tinkamus veiksmingumo rodiklius¹². Jie turėtų atitikti patikimo finansų valdymo principus (ekonomiškumo, efektyvumo ir veiksmingumo)¹³. Komisija turėtų analizuoti veiksmingumo klausimus ir į juos atsižvelgti.

20

Valstybės narės taip pat turėtų veiksmingai užkirsti kelią visiems ūkininkų daromiems pažeidimams ar kompleksinės paramos įsipareigojimų nevykdymui, juos aptikti ir ištaisyti¹⁴ bei kasmet pranešti Komisijai savo patikrų rezultatus.

21

Kompleksinės paramos veiksmingumas turėtų būti vertinamas atsižvelgiant į ūkininkų atitikties kompleksinės paramos taisyklėms lygį, kuris yra politikos įnašo į aplinkos, visuomenės sveikatos, gyvūnų sveikatos, augalų sveikatos ir gyvūnų gerovės apsaugą pagrindinis rodiklis. Siekiant padaryti politiką dar veiksmingesnę, kompleksinės paramos teisinis pagrindas turėtų apimti priemones, leidžiančias nustatyti ūkininkų vengimo laikytis taisyklių priežastis ir jas šalinti.

- 12 Pagal 2014 m. liepos 22 d. Komisijos įgyvendinimo reglamento (ES) Nr. 834/2014, kuriuo nustatomos bendros stebėjimo ir vertinimo sistemos taikymo pagal bendrą žemės ūkio politiką taisyklės, 2 konstatuojamąją dalį (OL L 230, 2014 8 2, p. 1).
- 13 2012 m. spalio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES, Euratomas) Nr. 966/2012 dėl Sąjungos bendrajam biudžetui taikomų finansinių taisyklių ir kuriuo panaikinamas Tarybos reglamentas (EB, Euratomas) Nr. 1605/20012, 30 straipsnyje (OL L 298, 2012 10 26, p. 1) (Finansinis reglamentas) išdėstytos tokios nuostatos: Ekonomiškumo principu reikalaujama, kad institucijoms jų veiklos vykdymui reikalingi ištekliai būtų prieinami reikiamu laiku, pakankamo dydžio ir kokybės bei geriausia kaina. Efektyvumo principas susijęs su geriausiu panaudotų išteklių ir pasiektų rezultatų santykiu. Efektyvumo principas – tai konkrečių nustatytų tikslų įvykdymas ir planuotų rezultatų pasiekimas.
- 14 Pagal Reglamento (ES) Nr. 1306/2013 39 konstatuojamąją dalį.

Komisijos naudoti veiksmingumo rodikliai nepakankamai atspindėjo kompleksinės paramos veiksmingumą

Padėtis 2007–2013 m. laikotarpiu

22

Pirmajam tikslui (prisidėti prie tvaraus žemės ūkio plėtojimo, geriau informuojant naudos gavėjus apie būtinybę laikytis pagrindinių standartų) Komisija naudojo rodiklį „BŽŪP išmokų, kurios padengiamos iš kompleksinės paramos, procentinė dalis“, kuris parodo, kokią procentinę dalį sudaro BŽŪP mokėjimai siejami su ūkininkų atitiktimi kompleksinės paramos taisyklėms. Tačiau šis rodiklis nematuoja nei ūkininkų informuotumo apie šias taisykles, nei jų atitikties joms lygio.

23

Antrajam tikslui (siekti, kad BŽŪP labiau atitiktų visuomenės lūkesčius, derinant šią politiką su aplinkos, žmonių, gyvūnų, augalų sveikatos ir gyvūnų gerovės politikomis) matuoti buvo naudojamas rodiklis „Visuomenės išreikšta nuomonė apie kompleksinę paramą“, kurią Komisija ištyrė per Eurobarometro apklausą. **1 langelyje** parodytas apklausos klausimas ir atsakymų variantai.

Ištrauka iš Eurobarometro apklausos

Klausimas: „Pagal Bendros žemės ūkio politikos (BŽŪP) taisykles išmokos ūkininkams siejamos su reikalavimais atitikti aplinkosaugos, maisto saugos ir gyvūnų gerovės taisykles (vadinamoji „kompleksinė parama“). Kokiu mastu, jūsų nuomone, yra pateisinamas ar nepateisinamas subsidijų išmokų sumažinimas tiems ūkininkams, kurie nesilaiko Maisto saugos standartų, Aplinkosaugos standartų, Gyvūnų gerovės standartų?“

Siūlomi atsakymai: „Visiškai pateisinamas; Iš dalies pateisinamas; Iš dalies nepateisinamas; Visiškai nepateisinamas; Nežinau“.

Apklausos rezultatai: daugiau kaip keturi iš penkių respondentų manė, kad sumažinimas tiems ūkininkams, kurie nesilaiko minėtų taisyklių, yra „pateisinamas“ (jų atsakymai buvo „Visiškai pateisinamas“ arba „Iš dalies pateisinamas“). Visuomenės nuomonė išliko tokia pati kaip ir per ankstesnę apklausą, vykdytą 2007 m. lapkričio mėn.

Šaltinis: Komisijos Eurobarometro apklausa.

24

Šis rodiklis nesuteikia jokios informacijos apie tai, ar BŽŪP atitiktis kompleksinės paramos taisyklėms pagerėjo ar ne. Jis paprasčiausiai atspindi respondentų politinį pasirinkimą, tačiau neįvertina faktinių kompleksinės paramos įgyvendinimo rezultatų.

25

DG AGRI taip pat praneša du kitus rezultatų rodiklius: GAAB kontrolės lygį¹⁵ ir santykinę daugiamečių ganyklų dalį. Pirmasis rodiklis matuoja, ar valstybės narės atitiko minimalų patikrų lygį. Šis rodiklis teparodo atitiktį reglamentui, ir kaip toks jis nematuoja kompleksinės paramos veiksmingumo. Antrasis rodiklis, kuris matuoja žemės, kuri valstybėje narėje yra užimta daugiamečių ganyklų, ir jos bendro žemės ūkio paskirties žemės santykį, turi du trūkumus; jis buvo susijęs tik su vienu kompleksinės paramos aspektu ir jame neakcentuotas konkrečiai kompleksinės paramos įnašas, daugiamečių ganyklos gali būti prižiūrimos dėl įvairių veiksnių ir tik vienas iš jų yra kompleksinė parama.

Padėtis 2014–2020 m. laikotarpiu

26

2014–2020 m. laikotarpiui buvo pasirinkti du rodikliai¹⁶, tiesiogiai susiję su kompleksine parama: hektarų, kuriems taikoma kompleksinė parama skaičius ir BŽŪP išmokų, kurioms taikoma kompleksinė parama, dalis. Tai kiekybiniai rodikliai, kurie matuoja tik atitinkamų populiacijų dydį (t. y. žemės ūkio paskirties žemę ir BŽŪP išmokas), o ne kompleksinės paramos padarinius.

27

Kiti rodikliai, apimantys sritis, kurias veikia kompleksinės paramos taisyklės buvo nustatytos bendru BŽŪP lygmeniu, kaip antai ūkių žemių paukščių indeksas, vandens kokybė, ariamosios žemės organinė dirvožemio medžiaga, vandens sukeliama dirvožemio erozija. Tačiau konkretus kompleksinės paramos poveikis šiems bendriesiems rodikliams buvo nežinomas. Be to, nė viename poveikio rodiklyje nėra atsižvelgiama į kitus kompleksinės paramos tikslinius aspektus, tokius kaip maisto sauga, gyvūnų identifikavimas ir registravimas ar gyvūnų gerovė.

15 Tiek BŽŪP iki 2014 m. tiek vėlesnės BŽŪP atvejais minimalus nustatytas kontrolės lygis yra 1 % ūkininkų.

16 Komisijos įgyvendinimo reglamento (ES) Nr. 834/2014 priedas.

Komisijos atliktame kompleksinės paramos veiksmingumo vertinime nepakankamai atsižvelgta į ūkininkų neatitikties lygį

28

Komisija taip pat renka duomenis apie tai, koku mastu ūkininkai vykdo savo kompleksinės paramos įsipareigojimus, kuriuos jie gauna su valstybių narių jiems siunčiama kontrolės statistika. Tačiau ši informacija nėra naudojama kaip veiksmingumo rodiklis ir nėra stebima iš anksto nustatytų tikslų požiūriu.

29

Pastarųjų ketverių metų Audito Rūmų teisėtumo ir tvarkingumo auditų¹⁷ rezultatai (žr. **1 lentelę**) ir valstybių narių kontrolės institucijų pranešta ūkininkų patikrų vietoje statistika (žr. **2 lentelę**) atskleidė aukštus kompleksinės paramos standartų pažeidimo lygius.

17 Atlikdami testus kompleksinio paramos susiejimo srityje, daugiausia dėmesio skyrėme atrinktoms GAAB prievolėms (nepageidaujamos augalijos skverbimosi išvengimas, terasų sutvirtinimas, alyvmedžių giraičių išsaugojimas ir nustatyto minimalaus gyvulių tankio ar prievolės šienauti laikymasis) ir atrinktiems TANVR (TANVR dėl Nitratų direktyvos ir 6–8 TANVR dėl gyvūnų identifikavimo ir registravimo reikalavimams), apie kuriuos buvo galima gauti įrodymus ir padaryti išvadas audito vizitų metu. 2011 ir 2012 m. EŽŪFKP srityje testavimo apimtis buvo didesnė nei EŽŪGF srityje, kadangi jis apėmė visus GAAB standartus ir su gyvūnų gerove susijusius TANRV. Be to, EŽŪGF atveju 2011 ir 2011 m. nebuvo testuojami TANVR, susiję su gyvūnų identifikavimu ir registravimu.

1 lentelė

Mūsų atlikto atsitiktinių ūkininkų imčių testavimo kompleksinės paramos atžvilgiu rezultatai

Fondas	Duomenys	Finansiniai metai			
		2011	2012	2013	2014
EŽŪGF	Mokėjimų, kuriems taikoma kompleksinė parama, skaičius	155	146	164	170
	Atvejų, kai buvo nustatyta pažeidimų, skaičius	22	24	44	46
	Pažeidimų (%)	14 %	16 %	25 %	27 %
EŽŪFKP	Mokėjimų, kuriems taikoma kompleksinė parama, skaičius	73	75	61	64
	Atvejų, kai buvo nustatyta pažeidimų, skaičius	26	25	24	17
	Pažeidimų (%)	36 %	33 %	39 %	27 %

Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

2 lentelė

Valstybių narių pranešti kompleksinės paramos pažeidimai, remiantis mišrių atsitiktinių ir rizika pagrįstų ūkininkų imčių patikromis

	Finansiniai metai				
	2011	2012	2013	2014	2015
Pažeidimų dažnis (%)	21 %	20 %	20 %	25 %	29 %

Šaltinis: valstybių narių kompleksinės paramos statistika.

30

Per pastaruosius 5 metus ūkininkai tapo labiau informuoti apie savo prievolę laikytis kompleksinės paramos taisyklių, kaip nurodė 90 % mūsų apklaustų mokėjimo agentūrų ir ūkių konsultavimo įstaigų. Tačiau neatitikties lygiai išlieka aukšti, o valstybių narių patikros ir mūsų pačių auditai rodo jų augimo tendenciją.

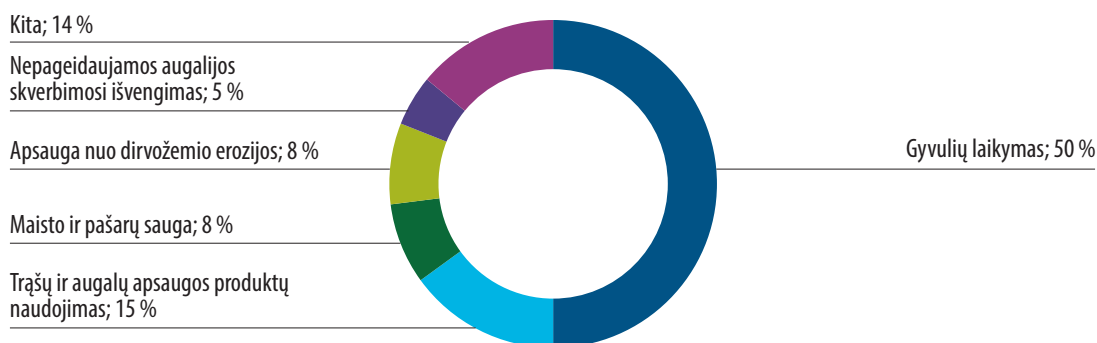
31

2011–2013 m. bendras valstybių narių kontrolės institucijų nustatytas pažeidimų skaičius išliko santykinai pastovus – visoje ES apie 60 000 atvejų per metus, tuo tarpu 2014 m. tas skaičius padidėjo beveik 20 % iki 70 000 neatitikties atvejų (daugiausia dėl to, kad padaugėjo TANVR pažeidimų, susijusių su nitratų direktyva ir su kiaulių ir galvijų identifikavimu ir registravimu). Kaip parodyta **2 pav.** penkiose pagrindinėse srityse padaryta beveik 90 % bendro pažeidimų skaičiaus ir taip pat jose buvo didžiausias neatitikties dažnis¹⁸. Šios penkios sritys iš viso apima 10 TANVR ir keturis GAAB standartus.

18 Išreikšta ūkininkų, pas kuriuos rasta pažeidimų, proporcija palyginti su visu tikrintų ūkininkų skaičiumi.

2 pav

Sritys, kuriose kompleksinės paramos taisyklės pažeidžiamos dažniausiai



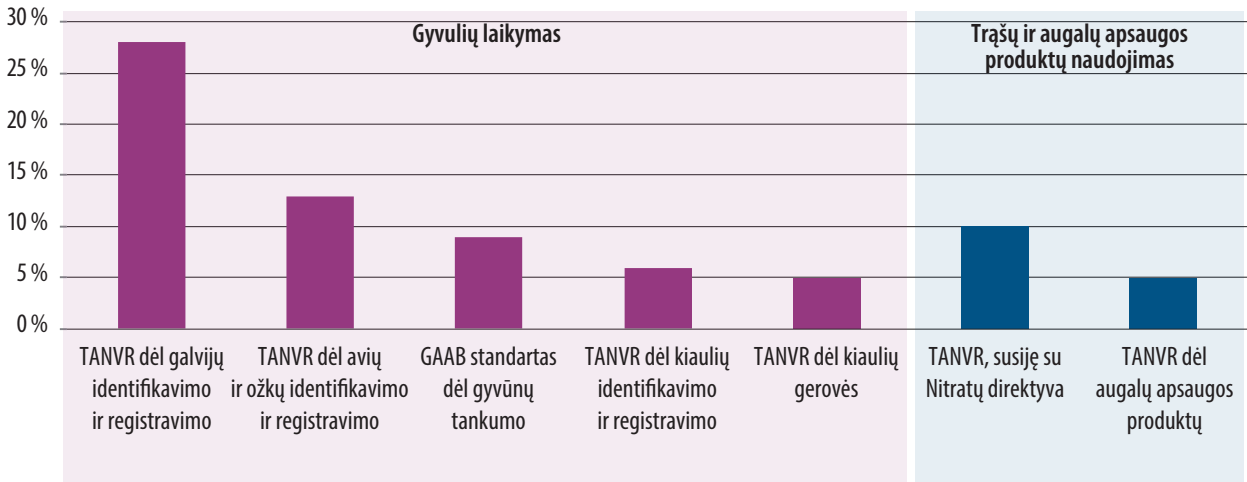
Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

32

3 pav. parodyta, kur dviejų didžiausių neatitikties sričių atveju atskirų standartų / taisyklių lygmeniu pažeidimų lygis 2014 m. viršijo 5 %.

3 pav

Pažeidimų dažnis dviejose didžiausios neatitikties srityse



Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

33

Mūsų analizė taip pat parodė, kad keletu standartų atveju pažeidimų lygiai buvo mažesni nei 1 %: TANVR dėl laukinių paukščių ir natūralių buveinių išsaugojimo, TANVR dėl medžiagų, turinčių hormoninį ar tirostatinį poveikį naudojimo, ir GAAB standartai dėl dirvožemio organinių medžiagų, dėl dirvožemio struktūros išlaikymo ir dėl kraštovaizdžio elementų išsaugojimo.

Komisija neanalizavo kompleksinės paramos pažeidimų priežasčių ir būdų jų išvengti

34

DG AGRI analizuoja kontrolės statistikos duomenis kiekvieno duomenis teikiančio subjekto lygmeniu (provincijos, regiono, centrinės valdžios), siekdama užtikrinti jų atitiktį ES reikalavimams, tokiems kaip, pavyzdžiui, atitikti minimalų reglamente nustatytą 1 % kontrolės lygį. Jis taip pat atlieka atitikties auditus, kad užtikrintų, jog valstybių narių įdiegtos valdymo ir kontrolės sistemos atitinka galiojančias ES taisykles. Tokių auditų tikslas yra apsaugoti lėšas iš kurių buvo daromos BŽŪP išmokos, tikrinant ar valstybės narės teisingai taiko išmokų ūkininkams sumažinimą. Komisija taiko grynuosius finansinius pataisymus valstybėms narėms, kurių sistemose yra trūkumų.

35

DG AGRI neanalizuoja kompleksinės paramos taisyklių nesilaikymo duomenų ES lygmeniu, jis taip pat neatlieka auditų, skirtų nustatyti kokių standartų atžvilgiu dažniausiai nusižengiama, kokios galimos pažeidimų priežastys ir kokie galimi sprendimai tokiai padėčiai ištaisyti. Taip pat ir kiti generaliniai direktoratai, atsakingi už su TANVR susijusias politikas, tokių analizių neatlieka. Pavyzdžiui, Aplinkos generalinis direktoratas (DG ENV), kuris yra atsakingas už tokias politikas, kaip Nitratų direktyvos politika, pareiškė, kad jų departamentai negavo statistikos apie valstybėse narėse atliktas patikras ir dėl to DG ENV negalėjo šiuo klausimu imtis jokių atsižvelgimo priemonių ir to nepadarė. Taigi Komisija tik tikrina finansinius aspektus, neanalizuodama kompleksinės paramos poveikio atitinkamos politikos aplinkosaugos, maisto saugos, ir gyvūnų sveikatos ir gerovės tikslams.

36

Iki 2016 m. liepos mėn. Komisija neatliko vertinimų, skirtų atskleisti priežastis, dėl kurių galėjo būti pažeidžiamos taisyklės, ar nustatyti priemonės, leidžiančias išvengti tokių situacijų ateityje¹⁹. Tokie vertinimai taip pat būtų galėję atskleisti informaciją, pagrindžiančią būtinybę toliau paprastinti kompleksinės paramos sistemą. Galimas kompleksinės paramos reikalavimų nesilaikymo priežastis galėjo nulemti nepakankamas kartais sudėtingų taisyklių supratimas (žr. **III priedą**) ar paskatų trūkumas, kadangi kompleksinė parama galėjo būti neproporcingai didelė palyginti su 1 % kontrolės lygiu ir taikomomis baudomis²⁰.

Kompleksinės paramos valdymo ir kontrolės sistemą galima dar labiau supaprastinti

37

Antroje ataskaitos dalyje, mes nagrinėjame, ar buvo supaprastintos kompleksinės paramos taisyklės ir kontrolės procedūros, ar smulkiųjų ūkininkų schema sumažino administracinę našta, ar buvo rizika, kad žalinimas ir kompleksinė parama galėjo būti nepakankamai suderinti, ar buvo matuojami įgyvendinimo kaštai ir ar baudų sistema buvo įgyvendinama nuosekliai visoje ES. Mūsų nagrinėjimo standartai nustatyti 38 ir 40 straipsniuose.

38

Specialiojoje ataskaitoje Nr. 8/2008 mes padarėme išvadą, kad kompleksinės paramos teisinis pagrindas kelia didelių sunkumų būtent dėl savo sudėtingumo. Mes rekomendavome Komisijai supaprastinti šį pagrindą, visų pirma nustatant reikalavimų ir standartų prioritetus ir juos organizuojant remiantis pagrindiniais ūkinės veiklos elementais.

19 Vertinimai ūkininkų lygmeniu iki šiol teatskleidė informaciją, susijusią su kompleksinės paramos sąnaudų elementais, kaip parodyta 61 dalyje.

20 Baudos 2014 paraiškų teikimo metais iš viso siekė 67,5 milijono eurų, kaip nurodyta DG AGRI metinėje veiklos ataskaitoje.

39

Kompleksinės paramos įgyvendinimo kaštai turėtų būti proporcingi naudai, kurios tikimasi iš ūkininkų atitikties taikomoms taisyklėms²¹. Pristatydama persvarstytus arba naujus lėšų panaudojimo pasiūlymus, Komisija turėtų įvertinti kontrolės sistemų išlaidas ir naudą²² atsižvelgdama į siektinus tikslus.

40

Komisija taip pat turėtų dėti pastangas, kad būtų sukurta paprasta ir darni baudų sistema visoje ES, kad būtų užtikrintas vienodas ir proporcingas ūkininkų traktavimas. Komisija yra įgaliota²³ priimti deleguotuosius aktus, leidžiančius sukurti suderintą teisinį administracinių baudų už kompleksinės paramos taisyklių pažeidimus nustatymo pagrindą. Ji taip pat gali teikti valstybėms narėms aiškinimo gaires.

Kontrolės procedūros tebėra sudėtingos

41

2014–2020 m. laikotarpiui GAAB standartų sąrašas buvo sumažintas nuo 15 iki 7 (panaikinti visi ankstesni septyni savanoriški standartai ir vienas privalomas standartas), o TANVR privalomų standartų sąrašas nuo 18 iki 13 (žr. **II priedą**). Keturis iš atšauktų TANVR standartų Komisija pripažino nepakankamai susijusius su ūkininkavimo veikla. Tai geras kompleksinės paramos teisinio pagrindo paprastinimo pavyzdys. Tačiau panašu, kad šiuo metu kompleksinės paramos taikymo sritis buvo išplėsta. „Europos Parlamento ir Tarybos bendras pareiškimas“²⁴ reikalauja, kad kompleksinės paramos taikymo sritį būtų įtraukta Vandens pagrindų direktyva ir Tausiojo pesticidų naudojimo direktyva kai tik jos bus įgyvendintos visose valstybėse narėse.

42

Savo nuomonėje dėl Komisijos pasiūlymo dėl BŽŪP pakeitimų 2014–2020 m. laikotarpiui²⁵ mes išsakėme savo požiūrį, kad „reikalavimų sąrašas vis dar yra pernelyg išsklaidytas daugelyje teisinių tekstų, nepakankamai orientuojamasi į pagrindinius reikalavimus ir kad sumažinus standartų skaičių ši politika netampa mažiau sudėtinga“.

21 Reglamento (ES) Nr. 1306/2013 57 konstatuojamoji dalis.

22 Finansinio reglamento 33 straipsnis.

23 Pagal Reglamento Nr. 1306/2013 101 straipsnį.

24 Prie Reglamento (ES) Nr. 1306/2013 pridėtas bendras pareiškimas.

25 Nuomonė Nr. 1/2012 dėl kai kurių pasiūlymų dėl reglamentų, susijusių su bendra žemės ūkio politika 2014–2020 m. (<http://eca.europa.eu>).

43

53 % ūkių konsultavimo įstaigų, atsakiusių į mūsų apklausą manė, kad 2014–2020 m. laikotarpio BŽŪP iš esmės mažai tepakeitė kompleksinės paramos sistemą, tuo tarpu 28 % šių įstaigų manė, kad naujoji sistema yra netgi sudėtingesnė. Taip pat tik mažiau nei 10 % mokėjimo agentūrų manė, kad kompleksinės paramos sistemos pakeitimai turėjo nedidelį ar labai teigiamą poveikį ištekliams, naudojamiems tokios srityse kaip: administracinės patikros vietoje, sankcijų sistema ir informacijos teikimas ūkininkams.

44

Mokėjimo agentūros ir ūkių konsultavimo įstaigos atsakė į mūsų apklausą, kad pagrindinė priežastis, kodėl ūkininkai nevykdo kompleksinės paramos prievolių, yra pernelyg sudėtingi reikalavimai. Audito metu aplankytos ūkininkų asociacijos šią analizę patvirtino. Į paprastinimą galima žiūrėti kaip į sprendimą, užtikrinantį didesnę ūkininkų atitiktį pačioms svarbiausioms taisyklėms, ir tokiu būdu prisidedantį prie sistemos veiksmingumo. Todėl atlikdami auditą mokėjimo agentūrose, ūkių konsultavimo įstaigose ir ūkininkų asociacijose mes pabrėžėme būtinybę toliau paprastinti kompleksinės paramos sistemą ir iškelėme vienodinimo pasiūlymą (išsamiau **žr. III priede**).

45

Sudėtingumą taip pat nulėmė taikomų taisyklių išsamumo lygis. **2 langelyje** pateiktas išsamių kompleksinės paramos reikalavimų valstybėse narėse pavyzdys. Nors išsamias taisykles galima pateisinti atsižvelgimu į įvairias aplinkybes, ūkininkams gali būti sunku jas tinkamai taikyti, o mokėjimo agentūroms – tinkamai jas tikrinti.

46

Jungtinėje Karalystėje (Šiaurės Airijoje) mes palyginome keletą, patikros vietoje skirtame kontroliniame sąraše pateiktų kontrolės punktų, susijusių su kompleksine parama, kuriuos iki 2013 m. ir vėliau naudojo kontrolės institucijos BŽŪP; mes nustatėme, kad pokyčiai BŽŪP 2014–2020 m. laikotarpiu kontroliniams punktams turėjo nedaug įtakos (**žr. 3 langelį**). Kitų dviejų aplankytų valstybių narių valdžios institucijos per interviu patvirtino, kad kompleksinės paramos pakeitimai 2014–2020 m. laikotarpiu tik nežymiai sumažino kontrolės taškų skaičių.

2 langelis

Reikalavimų, įtrauktų į kompleksinės paramos kontrolės vadovą, pavyzdys Jungtinėje Karalystėje – Šiaurės Airijoje

Trys iš keturiasdešimties kompleksinės paramos valdymo taškų, išplaukiančių iš Nitratų direktyvos TANVR, yra įtraukti į inspektoriaus kontrolinį sąrašą 3.1.12 klausimą, išskaidytą į šiuos tris smulkesnius klausimus:

„3.1.12. Ar organinės trąšos (įskaitant srutas) buvo naudojamos: arčiau nei 10 m. atstumu nuo vandens takų, išskyrus ežerus*; arčiau nei 20 m. nuo ežerų; arčiau nei 50 m. nuo gręžinių, šaltinių ar šulinių; arčiau nei 250 m. nuo gręžinių, naudojamų viešojo vandentiekio sistemoje; arčiau nei 15 m. nuo atvirų urvinių ar karstinių klintinių objektų? (*Žr. Inspektoriaus gaires)

3.1.12a. Ar organinės trąšos (įskaitant srutas) buvo naudojamos didesnio nei 15 % vidutinio nuolydžio ganyklose arba bet kurioje kitoje didesnio nei 12 % nuolydžio žemėje arčiau nei 30 m. atstumu nuo ežero ar arčiau nei 15 m. atstumu nuo vandens takų, išskyrus ežerus (*Žr. Inspektoriaus gaires).

3.1.12b. Ar cheminės trąšos buvo naudojamos didesnio nei 15 % vidutinio nuolydžio ganyklose arba bet kurioje kitoje didesnio nei 12 % nuolydžio žemėje arčiau nei 10 m. atstumu nuo ežero ar arčiau nei 5 m. atstumu nuo vandens takų (*Žr. Inspektoriaus gaires)“

Šaltinis: Šiaurės Airijos mokėjimo agentūra.

3 langelis

Nedidelis BŽŪP pakeitimų 2014–2020 m. laikotarpiui poveikis kontroliniams sąrašams, kurias naudoja kontrolės institucijos Jungtinėje Karalystėje –Šiaurės Airijoje

Išsamios kompleksinės paramos patikros vietoje kontrolės punktų skaičius, skirtas BŽŪP iki 2013 m., buvo 257, skirtas BŽŪP po 2014 m. – 249.

GAAB atveju per lyginamuosius laikotarpius kontrolės punktų skaičius padidėjo nuo 19 iki 27.

Šaltinis: Šiaurės Airijos mokėjimo agentūra.

47

Atliekant patikras vietoje, turi būti patikrinti visi GAAB standartų ir TANVR reikalavimų įsipareigojimai dėl kurių ūkininkai buvo atrinkti. Kaip jau minėjome, šios patikros dažnai apima šimtus kontrolės punktų įvairiuose kontroliniuose sąrašuose. Net jei kontrolės sistemos būtų veiksmingos, teisinis pagrindas²⁶ nebūtų leidęs taikyti tikslingesnį, rizika grindžiamą metodą, kuris leistų tam tikras taisykles ar kontrolinius punktus tikrinti dažniau ar rečiau atsižvelgus, pavyzdžiui, į pažeidimų lygį, ar į pažeidimų tikimybę, arba į galimo pažeidimo padarinių mastą.

26 Žr. 2014 m. liepos 17 d. Komisijos įgyvendinimo reglamento (ES) Nr. 809/2014 71 straipsnį kuriuo nustatomos Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 1306/2013 nuostatų dėl integruotos administravimo ir kontrolės sistemos, kaimo plėtros priemonių ir kompleksinės paramos taikymo taisyklės.

Smulkiųjų ūkininkų schema sumažino administracinę našta, tačiau kai kuriose valstybėse narėse tai gali paveikti kompleksinės paramos tikslų pasiekimą

48

Į 2014–2020 m. laikotarpio BŽŪP buvo įvesta smulkiųjų ūkininkų schema (SŪS), kaip supaprastinta tiesioginių mokėjimų schema, suteikianti iki 1 250 eurų tiesioginę pagalbą ūkininkams, nusprendusiems šioje schemoje dalyvauti. Šią neprišalomo schemą nusprendė įgyvendinti 15 valstybių narių. Šiose šalyse schemoje dalyvaujančių ūkininkų skaičius įvairuoja nuo 3 % (Slovėnijoje) iki 77 % (Maltoje). Komisija apskaičiavo, kad bendrai ES lygmeniu SŪS apima 4 % viso žemės ūkio paskirties žemės ploto.

49

SŪS naudos gavėjams nėra taikomos administracinės baudos, jei jie nevykdo kompleksinės paramos įsipareigojimų²⁷. Todėl jiems nekyla rizika, kad jiems bus sumažintos BŽŪP išmokos už kompleksinės paramos taisyklių pažeidimus. Šis kompleksinės paramos prievolių netaikymas pateisinamas tuo, kad „ūkininkams, dalyvaujantiems smulkiųjų ūkininkų schemoje (...) pastangos, kurių prireiktų pagal kompleksinės paramos sistemą, gali nusverti sistemos taikymo šiems ūkininkams naudą“²⁸.

50

Ši priemonė taip pat gali sumažinti kompleksinės paramos prievolių vykdymo, valdymo ir kontrolės išlaidas: SŪS kaip pagrindinį taupymo šaltinį nurodė 10 iš 12 mokėjimo agentūrų, kurių manymu, įgyvendinant 2014–2020 m. laikotarpio BŽŪP, bus sumažinta išlaidų. Šį įsitikinimą patvirtino mokėjimo agentūros trijose aplankytose valstybėse narėse.

51

SŪS yra teigiamas žingsnis paprastinimo linkme, kuris palengvina administracijoms ir ūkininkams tenkančią papildomą našta ir tuo pačiu sumažina išlaidas. Tačiau ją įgyvendinant kiekvienos valstybės narės lygmeniu, turėtų būti vadinama būtinybe užtikrinti tinkamą pusiausvyrą tarp administracinio supaprastinimo ir kompleksinės paramos tikslų pasiekimo bei sektoriaus teisės aktų. Tarp valstybių narių ir regionų esama skirtumų. Pavyzdžiui, Rumunijoje smulkūs ūkininkai sudaro apie 71 % visų ūkininkų ir 16 % viso deklaruoto ploto. Tuo tarpu Slovėnijoje, priešingai, bendras smulkiųjų ūkininkų skaičius yra apie 3 % ir šios schemos apimamas plotas yra tik 1 %.

27 Pagal Reglamento (ES) Nr. 1306/2013 92 straipsnį.

28 Pagal Reglamento (ES) Nr. 1306/2013 57 konstatuojamąją dalį.

52

Nors Lietuva ir netaikė SŪS, ji vadovavosi panašiais principais ir netaikė konkrečių kompleksinės paramos taisyklių ūkininkams, esantiems žemiau tam tikros ribos.

4 langelis iliustruoja galimas su tokiu paprastinimo priemonių taikymu susijusias rizikas:

4 langelis

Kompleksinės paramos prievolių, susijusių su Nitratų direktyva, netaikymas ūkininkams Lietuvoje

Ūkininkai, naudojantys mažiau nei 10 ha ar mažiau žemės ūkio paskirties žemės, neprivalo deklaruoti savo trąšų naudojimo lygio. Tokie ūkininkai sudaro daugiau kaip 70 % visų ūkininkų ir naudoja 14 % žemės ūkio ploto.

Tuo pat metu gyvulių augintojai, kurie laiko mažiau nei 10 sutartinių gyvulių vienoje vietoje neprivalo turėti atitinkamos talpos mėšlidžių. Tokie ūkininkai sudaro 87 % visų gyvulių augintojų ir laiko 28 % visų sutartinių gyvulių.

Nitratų direktyvos tikslas – apsaugoti aplinką ir piliečių sveikatą. Nors apribojimų taikymas gali sumažinti administracinę naštą smulkesniems ūkininkams, kai didelei daliai ūkininkų žemės ir / arba gyvulių netaikomos kompleksinės paramos patikros, jis taip pat gali neigiamai paveikti Nitratų direktyvos tikslų pasiekimą.

Šaltinis: Europos Audito Rūmų 2015 m. metinės ataskaitos 7.10 pav.

Su žalinimu buvo įvestas papildomas privalomų aplinką tausojančios praktikos patikrų lygmuo

53

Vienas iš naujosios BŽŪP tikslų – aplinkosauginio veiksmingumo didinimas tiesiogines išmokas privalomai susiejant su „žalinimo“ komponentu, per kurį remiamos klimatui ir aplinkai naudingos žemės ūkio praktikos visoje Sąjungoje²⁹. Tokios praktikos, pavyzdžiui, yra pasėlių įvairinimas, daugiamečių žolynų išlaikymas ir ekologiniu požiūriu svarbių vietovių nustatymas. 30 % nacionalinės metinės viršutinės ribos turi būti išmokėta kaip tokios žalinimo išmokos už kiekvieną tinkamą finansuoti hektarą³⁰.

54

Naujasis žalinimo mokėjimas į BŽŪP buvo įvestas 2014–2020 m. laikotarpiui. Pagal žalinimo sistemą vykdomos žemės ūkio praktikos yra panašios į ankstesnius GAAB standartus, kurie apėmė panašias žemės ūkio praktikas, tokias kaip sėjomaina, daugiamečių ganyklų apsauga ar kraštovaizdžio elementų išsaugojimas. Taigi 2014–2020 m. laikotarpiu yra dvi vienas kitą papildančios ūkininkavimo praktikos, kuriomis siekiama tų pačių tikslų: prižiūrėti žemę ir apsaugoti bioįvairovę.

29 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 1307/2013, kuriuo nustatomos pagal bendros žemės ūkio politikos paramos sistemas ūkininkams skiriamų tiesioginių išmokų taisyklės ir panaikinami Tarybos reglamentai (EB) Nr. 637/2008 ir Tarybos reglamentai (EB) Nr. 73/2009 (OL L 347, 2013 12 20, p. 608) 37 konstatuojamoji dalis.

30 Reglamento (ES) Nr. 1307/2013 47 straipsnis.

55

Savo 2014 m. metinėje veiklos ataskaitoje DG AGRI paaiškino, kad šios abi privalomos priemonės – žalinimas ir GAAB – prisideda prie to paties tikslo: „Todėl galima bus pagerinti BŽŪP aplinkosauginį veiksmingumą, užtikrinant kad didesnei ES žemės ūkio ploto daliai taikomi kompleksinės paramos reikalavimai – tiek „žalinimo“ prievolės, tiek agrarinės aplinkosaugos įsipareigojimai“.

56

Žalinimo patikros vietoje yra atliekamos 5 % ūkininkų imties atžvilgiu, –jos atliekamos kaip tiesioginių išmokų schemų tinkamumo finansuoti kriterijų patikrinimai³¹ ir nepriklauso GAAB kontrolės sistemai, pagal kurią tikrinama 1 % ūkininkų, kuriems taikomos kompleksinės paramos patikros, imtis³². Dėl to atitiktis papildomoms privalomoms aplinkai naudingoms praktikoms tikrinama pagal dvi skirtingas sistemas.

57

Pagal žalinimo sistemą ūkininkai privalo atitikti prievolę turėti savo valdoje ne mažiau kaip 5 % ariamosios žemės ekologiniu požiūriu svarbiose vietovėse. Reglamente taip pat nustatyta, kad šiai prievolei vykdyti gali būti atsižvelgta į pagal kompleksinę paramą saugomus elementus (tokius kaip kraštovaizdžio elementai ar apsauginės juostos). Tačiau šie elementai valdomi pagal du skirtingus taisyklių ir patikrų rinkinius.

58

Taigi, įvedus žalinimą, dabar yra dvi privalomų aplinką tausojančių praktikų kontrolės sistemos, kurios papildo viena kitą ir prisideda prie to paties tikslo pagerinti BŽŪP aplinkosauginį veiksmingumą. Nors kompleksinės paramos reglamentas nurodo, kad valstybės narės, tikrindamos kompleksinės paramos prievoles, gali panaudoti esamą kontrolės sistemą³³, yra rizika, kad valstybių narių kontrolės sistemos nebus efektyvios ir kad ūkininkams teks papildoma našta.

31 Komisijos reglamento (ES) Nr. 809/2014 III antraštinė dalis.

32 Komisijos reglamento (ES) Nr. 809/2014 III antraštinė dalis.

33 Reglamento (ES) Nr. 1306/2013 96 straipsnis.

Konkretūs su kompleksine parama susiję įgyvendinimo kaštai nėra pakankamai kiekybiškai apibrėžti

59

Komisijai būtinas patikimas bendrų kompleksinės paramos kaštų įvertis, kuriame būtų subendrinti susijusių suinteresuotųjų šalių (ES institucijų, valstybių narių valdymo ir kontrolės institucijų bei ūkininkų) duomenys, siekiant užtikrinti, kad sistema yra ekonomiškai efektyvi.

60

DG AGRI įvertino, kad bendri žemės ūkio išlaidų valdymo ir kontrolės kaštai sudaro beveik 4 milijardus eurų arba apie 7 % viso ES finansavimo³⁴. Tačiau, kiek tai susiję su kompleksine parama, kaštai nėra kokybiškai įvertinti ir nėra jokio patikimo įverčio.

61

Valstybių narių lygmeniu su kompleksinės paramos reikalavimais susiję kaštai yra nemaži. Pirmiausia būtina tikrinti GAAB standartus, kurie sudaro papildomą taisyklių rinkinį, taikomą tik BŽŪP išmokas gaunantiems ūkininkams. Kita vertus, kalbant apie TANVR reikalavimus, kurie yra pagrįsti galiojančiomis direktyvomis ir reglamentais („sektoriniai teisės aktai“)³⁵, specializuotos kontrolės įstaigos privalo patikrinti minimalų 1 % kompleksinės paramos taisyklių kontrolės lygį, ir prisiimti papildomus įsipareigojimus dėl šių patikrinimų.

62

Ūkių lygmeniu TANVR įvedimas pridėjo ūkininkams daugiau administracinių pareigų, tokių kaip duomenų saugojimas ir dalyvavimas kompleksinės paramos patikrose vietoje³⁶. Be to, GAAB reikalavimų laikymasis reiškia išlaidas atitinkamoms žemės ūkio praktikoms (darbo išlaidas, išlaidas mechanizmams, degalams ir kitiems vartojimo reikmenims), negautas pajamas, kadangi GAAB taisyklės uždraudžia ar nustato tam tikras praktikas (pvz., sumažinti derlių), taip pat ir kitas išlaidas, pavyzdžiui, trečiųjų šalių paslaugų teikėjams (konsultantams tam tikrais kompleksinės paramos klausimais).

63

DG AGRI užsakytoje ir 2014 m. paskelbtoje ataskaitoje³⁷ įvertinti faktiniai kaštai, kuriuos ES ūkininkai patyrė, kad galėtų laikytis atrinktų teisės aktų aplinkosaugos, gyvūnų sveikatos ir maisto saugos srityse. Ši studija paremta atvejų tyrimais aštuoniuose labiausiai reprezentatyviuose ES žemės ūkio sektoriuose. Joje nurodyta, kokį finansinį poveikį tokie įsipareigojimai daro ūkininkams (**5 langelyje** žr. kviečių sektoriaus rezultatų santrauką).

34 DG AGRI 2014 m. metinė veiklos ataskaita.

35 Pavyzdžiui: 1991 m. gruodžio 12 d. Tarybos direktyva 91/676/EEB dėl vandenių apsaugos nuo taršos nitratais iš žemės ūkio šaltinių (OL L 375, 1991 12 31, p. 1); 2000 m. liepos 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1760/2000, nustatantis galvijų identifikavimo sistemą, reglamentuojantis jautienos ir jos produktų ženklimą ir panaikinantį Tarybos reglamentą (EB) Nr. 820/97 (OL L 204, 2000 8 11, p. 1).

36 Reglamento (ES) Nr. 1306/2013 57 konstatuojamoji dalis: Kompleksinės paramos sistema numatyti tam tikri administraciniai reikalavimai tiek paramos gavėjams, tiek nacionalinėms administracijoms, nes turi būti užtikrinamas duomenų registravimas, atliekamas patikros ir prireikus taikomos sankcijos.

37 „Ūkininkų kaštų, susijusių su atitiktimi ES teisės aktams aplinkos, gyvūnų gerovės ir maisto saugos srityse, vertinimas“ (AGRI-2011-EVAL-08). Tyrimą atliko: CRPA - Centro Ricerche Produzioni Animali (IT), kartu su: TI - Thünen Institute of Farm Economics (DE), IFCN - International Farm Comparison Network on Dairy (DE), UGHENT – University of Ghent (BE).

5 langelis

Atitiktis atrinktiems įsipareigojimams poveikis gamybos kaštams kviečių sektoriuje

Iš visos iki 2013 m. galiojusios kompleksinės paramos taikymo srities, atliekant tyrimą kviečių sektoriuje buvo atsižvelgta į penkių privalomų GAAB standartų (minimali dirvožemio danga, žemės valdymas, apsauginių juostų įrengimas ir nepageidaujamos augalijos skverbimosi išvengimas bei kraštovaizdžio elementų išsaugojimas), vieno neprivalomo GAAB standarto (sėjomaina) ir du TANVR reglamentuojančių teisės aktų (Nitrato direktyvos ir Augalų apsaugos produktų reglamento) bendrą poveikį. Taip pat buvo atsižvelgta į dar vieną kompleksinės paramos taikymo sričiai nepriklausantį teisės aktą: Direktyvą dėl tausiojo pesticidų naudojimo.

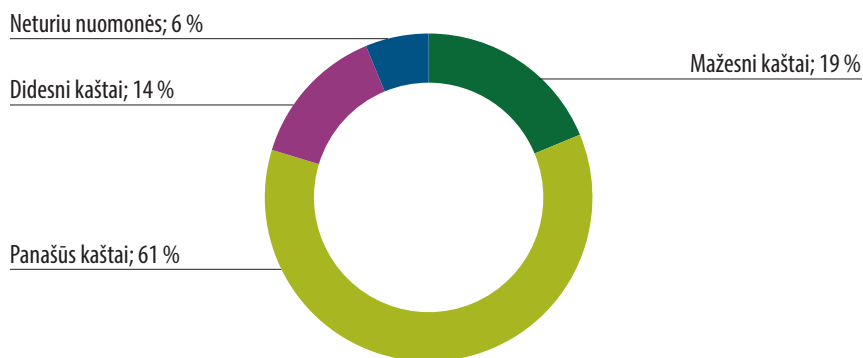
Tyrimo autoriai padarė išvadą, kad veiksmai, kuriuos vykdė ūkininkai, siekdami užtikrinti atitiktį aukščiau išvardytoms taisyklėms, turėjo padidinti gamybos kaštus intervale nuo 1,97 % (Vengrijoje) iki 3,42 % (Danijoje).

64

Be to, daugumos mokėjimo agentūrų nuomone, 2014–2020 m. laikotarpio BŽŪP pakeitimai tikriausiai neleis sumažinti kaštų. Atsakymai į tyrimo klausimą, ar šie pakeitimai nulems mažesnius, panašius ar aukštesnius kompleksinės paramos įgyvendinimo, valdymo ir kontrolės kaštus, mokėjimo agentūros buvo:

4 pav

Mokėjimo agentūrų pateikti 2014–2020 m. BŽŪP poveikio jų kompleksinės paramos valdymo ir kontrolės sistemai vertinimai



Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

Kompleksinės paramos baudų ūkininkams apskaičiavimo pagrindas ES lygmeniu nėra pakankamai suderintas.

65

ES teisės aktuose nustatyta, kad ūkininkui pažeidus kompleksinės paramos taisykles, turėtų būti taikoma administracinė bauda, jei tą nesilaikymą galima tiesiogiai priskirti to naudos gavėjo veikimui ar neveikimui. Tokios baudos turėtų būti nustatytos atsižvelgiant į proporcingumo principą (suskirstytos pagal padaryto pažeidimo sunkumą³⁸ ir apskaičiuotos kaip procentinė BŽŪP išmokos dalis) ir taikomos tik tais atvejais, kai pažeidimas tiesiogiai priskirtinas ūkininko veiksams, padarytiems dėl aplaidumo arba tyčia.

66

Apskaičiuojant šias baudas turėtų būti atsižvelgiama nustatyto nesilaikymo rimtumą, mastą, pastovumą ir pasikartojimą. Reikalavimų nesilaikymo dėl aplaidumo atveju maksimalus sumažinimas yra 5 %, o pakartotinio pažeidimo atveju – 15 %. Tyčinio reikalavimų nesilaikymo atveju minimalus sumažinimas yra 20 % ir išmokos gali būti net visiškai neskiriamos pagal vieną ar kelias paramos schemas vienus ar kelerius kalendorinius metus.

67

Mes nustatėme, kad valstybių narių lygmeniu praktinis sąvokos „tyčinis reikalavimų nesilaikymas“ taikymas kelia didelių neaiškumų. Aplankytų valstybių narių mokėjimo agentūrų ir ūkininkų asociacijų atstovai nurodė, kad sunku pagrįsti tyčios įrodymus, nebent ūkininkas „pagaunamas už rankos“.

68

Kompleksinės paramos kontrolės statistikos peržiūra rodo, kad kai kurios valstybės narės buvo griežtesnės už kitas taikydamos „tyčinio reikalavimų nesilaikymo“ sąvoką: kai kuriose valstybėse narėse per 2011–2014 m. laikotarpį nebuvo nubaustas nė vienas ūkininkas (Čekijoje, Bulgarijoje), arba nubausta buvo labai mažai (Rumunijoje, Portugalijoje, Vengrijoje), tuo tarpu kitos valstybės narės šią sąvoką taikė daug dažniau (Lietuva, Graikija, Lenkija, Prancūzija, Airija).

38 2014 m. kovo 11 d. Komisijos deleguotojo reglamento (ES) Nr. 640/2014, kuriuo papildomos Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 1306/2013 nuostatos dėl integruotos administravimo ir kontrolės sistemos ir dėl išmokų neskyrimo arba atšaukimo sąlygų bei administracinių nuobaudų, taikomų tiesioginėms išmokoms, paramai kaimo plėtrai ir kompleksinei paramai, 35 konstatuojamoji dalis (OL L 181, 2014 6 20, p. 48).

69

Kad išnagrinėtume kaip valstybės narės vertino tos pačios rūšies neatitikties atvejus, į mūsų mokėjimo agentūroms išsiųstą apklausą mes įtraukėme du atvejų tyrimus, susijusius su TANVR dėl gyvulių identifikavimo ir registravimo ir su Nitrataų direktyva (išsamus atvejų tyrimų tekstas pateiktas **IV priede**). Mokėjimo agentūrų buvo paprašyta įvertinti, kelių procentų bauda turėtų būti taikoma šiems dviem atvejų tyrimams. **6 langelyje** pateikta atvejų tyrimo santrauka ir gauti atsakymai.

6 langelis

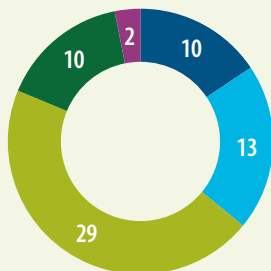
Atvejų tyrimai valstybių narių taikomų baudų požiūriu

Valstybėms narėms pasiūlytų atvejų tyrimų santrauka

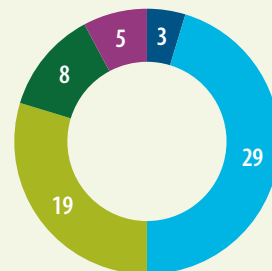
Per kalendorinius metus, ūkininkas pavėluotai išsiuntė 20 gyvulių registravimo pažymą. Ūkininko tais metais laikytų gyvulių vidurkis buvo 75.

Atlikdami patikrą vietoje inspektoriai paskaičiavo, kad ūkininko mėšlidžių talpa buvo 10 % mažesnė nei privalomas minimumas.

Mokėjimo agentūrų, taikančių visus įmanomus sumažinimo procentus, skaičius



■ 0% ■ 1% ■ 3% ■ 5% ■ NEAT



■ 0% ■ 1% ■ 3% ■ 5% ■ NEAT

NEAT („neatsakė“) – taikoma keletui pažeidimo neįvertinusių mokėjimo agentūrų.

Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

70

Taigi už tą patį pažeidimą, 20 gyvulių neįregistravimą laiku, beveik pusė valstybių narių būtų taikiusios 3 % baudą, tuo tarpu penktadalis valstybių narių būtų taikiusios 1 % baudą, o likusios būtų taikiusios arba 0 arba 5 % sumažinimą. Už nepakankamą mėšlidžių talpą beveik pusė valstybių narių būtų baudusios 1 %, tuo tarpu, trečdalis valstybių narių būtų taikiusios 3 % baudą, o šeštadalis valstybių narių būtų taikiusios arba 0 % arba 5 % sumažinimą.

71

Be to, pažeidimo rimtumo supratimas smarkiai skyrėsi tarp valstybių narių ir dėl to kyla rizika, kad panašūs atvejai nebus traktuojami vienodai. Tai patvirtino ir aplankyto valstybių narių taikomų baudų įvairovė, kaip parodyta **7 langelyje**.

7 langelis

Baudų už pavėluotą gyvūnų registravimą pavyzdys

Vokietijoje (Šlėzvinge-Holšteine) mokėjimo agentūra nustatė, kad už pavėluotą gyvūnų registravimą baudos netaikomos, jei su pažeidimų susijusių galvijų skaičius sudaro mažiau nei 30 % bendro valdoje laikomų galvijų skaičiaus.

Tuo tarpu Katalonijoje tokios minimalios ribos nėra.

72

Kompleksinė parama taikoma nuo 2005 m. kaip mechanizmas, susiejantis daugumą BŽŪP išmokų su ūkininkų atitiktimi taisyklėms, nustatytoms aplinkosaugos, visuomenės sveikatos, gyvūnų sveikatos, augalų sveikatos ir gyvūnų gerovės politikose. Kompleksinės paramos tikslai buvo pagerinti BŽŪP atitiktį šioms politikoms (ir tokiu būdu pateisinti visuomenės lūkesčius) ir informuoti ūkininkus apie būtinumą laikytis šių taisyklių (ir tokiu būdu prisidėti prie tvaraus žemės ūkio kūrimo). Šios ataskaitos tikslas yra įvertinti, koku mastu kompleksinio paramos valdymo ir kontrolės sistema buvo veiksminga ir gali būti supaprastinta, ir tuo remiantis – pateikti rekomendacijas, kaip pagerinti kompleksinės paramos įgyvendinimą vidutiniu ir ilguoju laikotarpiu.

73

Darome išvadą, kad turima informacija neleido Komisijai tinkamai įvertinti kompleksinės paramos veiksmingumą. Nors 2014–2020 m. laikotarpiui buvo padaryta BŽŪP pakeitimų, kompleksinės paramos valdymo ir kontrolės sistemą galima dar labiau supaprastinti.

74

Mes nustatėme, kad Komisijos naudoti veiksmingumo rodikliai iš dalies atspindėjo kompleksinės paramos veiksmingumą. Šiuose rodikliuose neatsižvelgta į ūkininkų neatitikties lygį (18–27 dalys).

1 rekomendacija

Vykdydama BŽŪP po 2020 m. poveikio vertinimą, Komisija turėtų išnagrinėti, kaip toliau tobulinti savo rodiklius, skirtus vertinti kompleksinės paramos veiksmingumą ir kaip savo rodikliuose ji turėtų atsižvelgti į ūkininkų atitikties kompleksinės paramos taisyklėms lygmenis.

75

Teisės aktų leidėjas kompleksinei paramai nustatė ES teisinį pagrindą. Už kompleksinės paramos įgyvendinimo stebėjimą atsakinga Komisija. Valstybės narės pritaikė ES taisykles ūkininkams ir tikrino, ar šių prievolių laikomasi. Tačiau ketvirtadalis 2011–2013 finansiniais metais vietoje tikrintų ūkininkų buvo pažeidę bent vieną iš šių taisyklių, nepaisant to, kad pagrindinis kompleksinės paramos tikslas buvo užtikrinti BŽŪP atitiktį šioms taisyklėms. Komisija neanalizavo pažeidimų priežasčių ir būdų jų išvengti (28–36 dalys).

2 rekomendacija

Komisija nuo šiol turėtų geriau informuoti atitinkamas tarnybas apie pažeidimus, susijusius su kompleksine parama, kad jos galėtų atskleisti pažeidimų priežastis ir imtis atitinkamų priemonių jiems šalinti.

76

Atliekant BŽŪP pakeitimus 2014–2020 m. laikotarpiui, buvo šiek tiek sumažintas kompleksinės paramos taisyklių skaičius, atsisakant reikalavimų, kurie nebuvo pakankamai susiję su ūkininkavimo veikla. Tačiau kontrolės procedūros tebėra sudėtingos. Net jei kontrolės sistemos būtų veiksmingos, teisinis pagrindas nebūtų leidęs taikyti tikslingesnį, rizika grindžiamą metodą, kuris leistų tam tikras taisykles ar kontrolinius punktus tikrinti dažniau ar rečiau atsižvelgus, pavyzdžiui, į pažeidimų lygį, ar į pažeidimų tikimybę, arba į galimo pažeidimo padarinių mastą. Paprastinimo priemonės, tokias kaip smulkiųjų ūkininkų schemą, sumažinančią administracijų ir ūkininkų papildomą administracinę naštą, reikia derinti su būtinybe vykdyti kompleksinės paramos tikslus (41–52 dalys).

3 rekomendacija

Kalbant apie BŽŪP po 2020 m. Komisija turėtų pasiūlyti priimti kompleksinės paramos patikrų vietoje taisykles. Tai leistų tikslingiau taikyti pagrindinius valdymo taškus.

77

Naujasis žalinimo mokėjimas į BŽŪP buvo įvestas 2014–2020 m. laikotarpiui. Pagal žalinimo sistemą vykdomos žemės ūkio praktikos yra panašios į ankstesnius GAAB standartus, kurie apėmė panašias žemės ūkio praktikas, tokias kaip sėjomaina, daugiamečių ganyklų apsauga ar kraštovaizdžio elementų išsaugojimas. Taigi šiuo metu yra dvi viena kitą papildančios ūkininkavimo praktikos, kurio-
mis siekiama tų pačių tikslų: prižiūrėti žemę ir apsaugoti bioįvairovę. Nepaisant panašumų, privalomos GAAB ir žalinimo taisyklės tikrinamos pagal dvi kontrolės sistemas. Tai gali sąlygoti kontrolės sistemų neefektyvumą ir papildomą administracinę naštą (53–58 dalys).

4 rekomendacija

Vykdydama BŽŪP po 2020 m. poveikio vertinimą, Komisija turėtų išanalizuoti patirtį, įgytą naudojant dvi sistemas su panašiais aplinkosaugos tikslais (GAAB ir žalinimo), siekiant paskatinti didesnę jų konvergenciją. Šioje analizėje turi būti atsižvelgta į tokius kriterijus, kaip standartų poveikis aplinkai ir istorinis ūkininkų atitikties lygis.

78

Kompleksinės paramos įgyvendinimo kaštai nėra pakankamai kiekybiškai įvertinti. Tačiau reikėtų įvertinti subendrintus kompleksinės paramos kaštus ES, valstybių narių ir ūkininkų lygmeniu, siekiant parengti ir įgyvendinti ekonomiškai veiksmingą politiką. Toks apskaičiavimas turėtų būti svarbus indėlis vykdant bet kuriuos politikos pakeitimus, norint užtikrinti, kad siekiant numatytų rezultatų, nebūtų patiriami neproporcingi kaštai, arba kad būtų numatomos alternatyvios, ekonomiškai efektyvesnės priemonės (59–64 dalys).

5 rekomendacija

Užbaigusi savo ataskaitą dėl BŽŪP veiksmingumo, kurios terminas 2018 m. pabaiga, Komisija turėtų parengti metodiką, leidžiančią matuoti kompleksinės paramos sąnaudas.

79

Baudos už pažeidimus yra apskaičiuojamos atsižvelgiant į nustatyto nesilaikymo rimtumą, mastą, pastovumą ir pasikartojimą, taip pat priklausomai nuo to, ar ūkininkas pažeidė taisykles dėl aplaidumo ar tyčia. Praktiškai mes nustatėme, kad baudų taikymas įvairiose valstybėse narėse smarkiai skyrėsi (65–71 dalys).

6 rekomendacija

Kalbant apie BŽŪP po 2020 m., Komisija turėtų skatinti nuoseklesnį baudų taikymą ES lygmeniu toliau tikslindama rimtumo, masto, pastovumo, kartotinum ir tyčios sąvokas.

Šią ataskaitą priėmė I kolegija, vadovaujama Audito Rūmų nario Phil WINN OWEN, 2016 m. rugsėjo 7 d. Liuksemburge įvykusiame posėdyje.

Audito Rūmų vardu



Pirmininkas

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Kompleksinės paramos taisyklių taikymo sritis, kaip pateikta Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 1306/2013 II priede

L 347/602

LT

Europos Sąjungos oficialusis leidinys

2013 12 20

II PRIEDAS

TAISYKLĖS DĖL KOMPLEKSINĖS PARAMOS PAGAL 93 STRAIPSNĮ

VR: Teisės aktais nustatyti valdymo reikalavimai

GAAB: Geros agrarinės ir aplinkosaugos žemės būklės standartai

Sritis	Pagrindinis objektas	Reikalavimai ir standartai		
Aplinka, klimato kaita, gera agrarinė žemės būklė	Vanduo	1 VR	1991 m. gruodžio 12 d. Tarybos direktyva 91/676/EEB dėl vandenų apsaugos nuo taršos nitratais iš žemės ūkio šaltinių (OL L 375, 1991 12 31, p. 1)	4 ir 5 straipsniai
		1 GAAB	Apsaugos ruožų išilgai vandentakių įrengimas ⁽¹⁾	
		2 GAAB	Tais atvejais, kai norint naudoti vandenį laistymui reikia gauti leidimą, – leidimų išdavimo tvarkos laikymasis	
		3 GAAB	Gruntinio vandens apsauga nuo taršos: tiesioginio nuotekų išleidimo į gruntinį vandenį draudimas ir priemonės, kuriomis užkertamas kelias netiesioginei gruntinio vandens taršai, kai ant žemės patenka ir per dirvožemį persisunkia pavojingos medžiagos, išvardytos Direktyvos 80/68/EEB priede, ta redakcija, kuri galioja paskutinę jos galiojimo dieną, kiek tai susiję su žemės ūkio veikla	
	Dirvožemis ir anglies sandauga	4 GAAB	Minimali dirvožemio danga	
		5 GAAB	Minimalus žemės valdymas atsižvelgiant į konkrečią teritorijai būdingas sąlygas, siekiant apriboti eroziją	
		6 GAAB	Dirvožemio organinių medžiagų lygio išsaugojimas taikant tinkamą praktiką, įskaitant ariamųjų raziųjų deginimo draudimą, nebent tai būtina dėl priežasčių, susijusių su augalų būkle ⁽²⁾	
	Biologinė įvairovė	2 VR	2009 m. lapkričio 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2009/147/EB dėl laukinių paukščių apsaugos (OL L 20, 2010 1 26, p. 7)	3 straipsnio 1 dalis, 3 straipsnio 2 dalies b punktas, 4 straipsnio 1, 2 ir 4 dalys
		3 VR	1992 m. gegužės 21 d. Tarybos direktyva 92/43/EEB dėl natūralių buveinių ir laukinės faunos bei floros apsaugos (OL L 206, 1992 7 22, p. 7)	6 straipsnio 1 ir 2 dalys
	Kraštovaizdis, būtiniausio lygio priežiūra	7 GAAB	Kraštovaizdžio ypatumų, įskaitant, pagal aplinkybes, gyvatvores, tvenkinius, griovius, medžių eiles grupėmis ar atskirai, laukų ribas ir terasas, išsaugojimas, įskaitant draudimą pjauti gyvatvores ir medžius paukščių jauniklių perėjimui ir augimo sezonu, ir, kaip galimybė, apsaugos nuo invazinių augalų rūšių priemonės	
Žmonių, gyvūnų ir augalų sveikata	Maisto sauga	4 VR	2002 m. sausio 28 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 178/2002, nustatantis maistui skirtų teisės aktų bendruosius principus ir reikalavimus, įsteigiantis Europos maisto saugos tarnybą ir nustatantis su maisto saugos klausimais susijusias procedūras (OL L 31, 2002 2 1, p. 1)	14 ir 15 straipsniai, 17 straipsnio 1 dalis ⁽³⁾ , 18, 19 ir 20 straipsniai

2013 12 20

LT

Europos Sąjungos oficialusis leidinys

L 347/603

Sritis	Pagrindinis objektas	Reikalavimai ir standartai		
		5 VR	1996 m. balandžio 29 d. Tarybos direktyva 96/22/EB dėl draudimo vartoti gyvulininkystėje tam tikras medžiagas, turinčias hormoninį ar tirostatinį poveikį, bei beta antagonistus ir panaikinti direktyvas 81/602/EEB, 88/146/EEB ir 88/299/EEB (OL L 125, 1996 5 23, p. 3)	3 straipsnio a, b, d ir e punktai, 4, 5 ir 7 straipsniai
	Gyvūnų identifikavimas ir registravimas	6 VR	2008 m. liepos 15 d. Tarybos direktyva 2008/71/EB dėl kiaulių identifikavimo ir registravimo (OL L 213, 2005 8 8, p. 31)	3, 4 ir 5 straipsniai
7 VR		2000 m. liepos 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1760/2000, nustatantis galvijų identifikavimo bei registravimo sistemą, reglamentuojantis jautienos bei jos produktų ženklimą ir panaikintis Tarybos reglamentą (EB) Nr. 820/97 (OL L 204, 2000 8 11, p. 1)	4 ir 7 straipsniai	
8 VR		2003 m. gruodžio 17 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 21/2004, nustatantis avių ir ožkų identifikavimo bei registravimo sistemą ir iš dalies keičiantis Reglamentą (EB) Nr. 1782/2003 ir direktyvas 92/102/EEB ir 64/432/EEB (OL L 5, 2004 1 9, p. 8)	3, 4 ir 5 straipsniai	
	Gyvūnų ligos	9 VR	2001 m. gegužės 22 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 999/2001, nustatantis tam tikrų užkrečiamųjų spongiforminių encefalopatijų prevencijos, kontrolės ir likvidavimo taisykles (OL L 147, 2001 5 31, p. 1)	7, 11, 12, 13 ir 15 straipsniai
	Augalų apsaugos produktai	10 VR	2009 m. spalio 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1107/2009 dėl augalų apsaugos produktų pateikimo į rinką ir panaikintis Tarybos direktyvas 79/117/EEB ir 91/414/EEB (OL L 309, 2009 11 24, p. 1)	55 straipsnio pirmas ir antras sakynys
Gyvūnų gerovė	Gyvūnų gerovė	11 VR	2008 m. gruodžio 18 d. Tarybos direktyva 2008/119/EB, nustatanti būtiniausias vešelių apsaugos standartus (OL L 10, 2009 1 15, p. 7)	3 ir 4 straipsniai
		12 VR	2008 m. gruodžio 18 d. Tarybos direktyva 2008/120/EB, nustatanti būtiniausias kiaulių apsaugos standartus (OL L 47, 2009 2 18, p. 5)	3 ir 4 straipsniai
		13 VR	1998 m. liepos 20 d. Tarybos direktyva 98/58/EB dėl ūkinės paskirties gyvūnų apsaugos (OL L 221, 1998 8 8, p. 23)	4 straipsnis

(¹) GAAB apsaugos ruožai tiek pažeidžiamų zonų, nustatytų pagal Direktyvos 91/676/EEB 3 straipsnio 2 dalį, viduje, tiek už jų ribų, turi atitikti bent reikalavimus, susijusius su tos direktyvos II priedo A dalies 4 punkte nurodytomis netoli vandentakių esančių dirvų tręšimo sąlygomis, taikytinomis pagal valstybių narių veiksmų programas, sudarytas pagal Direktyvos 91/676/EEB 5 straipsnio 4 dalį.

(²) Šiuo reikalavimu gali būti nustatomas tik bendras draudimas deginti ariamąsias ražienas, tačiau valstybė narė gali nuspręsti nustatyti papildomų reikalavimų.

(³) Kaip įgyvendinama visų pirma:

- Reglamento (EB) Nr. 470/2009 14 straipsniu ir Reglamento (EB) Nr. 37/2010 priedu.
- Reglamento (EB) Nr. 852/2004 4 straipsnio 1 dalimi ir I priedo A dalies II skirsnio 4 punkto g, h ir j papunkčiais, 5 punkto f ir h papunkčiais, 6 punktu, III skirsnio 8 punkto a, b, d ir e papunkčiais, 9 punkto a ir c papunkčiais,
- Reglamento (EB) Nr. 853/2004 3 straipsnio 1 dalimi ir III priedo IX skirsnio 1 skyriaus I dalies 1 punkto b, c, d ir e papunkčiais, I dalies 2 punkto a papunkčio i, ii ir iii papunkčiais, b papunkčio i ir ii papunkčiais, c papunkčio i dalies 3 punktu, I dalies 4 punktu, I dalies 5 punktu, II dalies A dalies 1, 2, 3 ir 4 punktais, B dalies 1 punkto a ir d papunkčiais, 2 punktu, 4 punkto a ir b papunkčiais, X skirsnio 1 skyriaus 1 dalimi,
- Reglamento (EB) Nr. 183/2005 5 straipsnio 1 dalimi ir I priedo A dalies I dalies 4 punkto e ir g papunkčiais, II dalies 2 punkto a, b ir e papunkčiais, 5 straipsnio 5 dalimi ir III priedo 1 ir 2 dalimis, 5 straipsnio 6 dalimi, ir
- Reglamento (EB) Nr. 396/2005 18 straipsniu.

Pagrindiniai 2014–2020 m. BŽŪP kompleksinės paramos taisyklių taikymo srities pokyčiai

Pagal Reglamento (ES) Nr. 1306/2013 93 straipsnį ir II priedą, šios taisyklės sugrupuotos į vieną 13-os TANVR ir septynių GAAB standartų sąrašą. Pagrindiniai pokyčiai palyginti su ankstesniais teisės aktais ir Komisijos pateiktas pagrindimas buvo:

- septynių neprivalomų GAAB standartų panaikinimas (siekiant skatinti vienodesnę GAAB standartų įgyvendinimą valstybėse narėse);
- TANVR dėl nuotekų dumblo naudojimo panaikinimas (reikalavimai buvo labiau taikytini nuotekų valymo įmonėms, o ne ūkininkams);
- trijų TANVR dėl pranešimo apie gyvūnų ligas panaikinimas (sistemingos kompleksinės paramos patikros nebuvo tinkamos išskirtiniams susirgimų atvejams);
- dviejų TANVR dėl laukinių paukščių ir natūralių buveinių išsaugojimo taikymo srities sumažinimas (pažeidimus galima nustatyti tik jei ūkininkas „pagaunamas už rankos“. Pagal savo pobūdį sistemingos kompleksinės paramos patikros netiko tokiems pažeidimams tikrinti);
- TANVR dėl požeminio vandens apsaugos nuo taršos pavertimas nauju GAAB standartu.
- GAAB standarto dėl daugiamečių ganyklų apsaugos pavertimas trimis „žaliosios“ išmokos praktikomis;
- GAAB standartas dėl nepageidaujamos augalijos skverbimosi išvengimo tapo tinkamumo kriterijumi pagal pagrindinę tiesioginių išmokų schemą.

Suinteresuotosios šalys pasisakė už tolesnį paprastinimą

Per 2015 m. lapkričio mėnesį Liuksemburge surengtą 38-ąją Mokėjimo agentūrų direktorių konferenciją *ad hoc* darbo grupė, nagrinėjusi temą „Paprastinimas – kompleksinė parama“ padarė išvadą, kad ilguoju laikotarpiu po 2020 m. BŽŪP kompleksinės paramos sistemą „būtina reformuoti ir supaprastinti“. Buvo nustatytos prioritetinės sritys:

- apriboti vietoje atliekamas patikras aktualia, objektyviai patikrinama kompleksine parama, kurią galima taikyti taip, kad būtų užtikrintas visiškas teisinis tikrumas;
- užtikrinti, kad su kompleksine parama susijusios taisyklės būtų aktualios, atsižvelgiant į jų svarbą žemės ūkio sektoriui, susijusių ūkininkų skaičių, susijusios veiklos dažnį ir į sunkumą užtikrinti teisinį tikrumą tikrinant tam tikras taisykles;
- panaikinti bendrą taisyklę dėl „tyčinio reikalavimų nesilaikymo“ ir pridėti proporcingesnes taisykles dėl sumažinimo ir baudų.

Vienas iš mūsų apklausos neprivalomų klausimų buvo prašymas pateikti minčių dėl trijų pagrindinių priemonių, kurios galėtų padėti supaprastinti kompleksinės paramos sistemą ir / arba padaryti ją veiksmingesnę. Trys dažniausiai mokėjimo agentūrų pateikti pasiūlymai buvo (dažnumo tvarka):

- sumažinti kompleksinės paramos reikalavimų skaičių, daugiausia dėmesio skiriant tiems iš jų, kurie laikomi svarbiausiais ir yra griežtai susiję su ūkininkavimo veikla;
- pakeisti sankcijų sistemą, pavyzdžiui: atsisakyti tyčinės neatitikties sąvokos; įvesti pakantumo elementą prieš nustatant neatitiktį (pavyzdžiui, gyvūnų registravimo ir identifikavimo atveju); supaprastinti sumažinimų ir baudų apskaičiavimo metodą (kuris šiuo metu grindžiamas masto, rimtumo ir pastovumo sąvokomis);
- sumažinti patikrų vietoje mastą: taikyti imčių testavimą, pavyzdžiui, ūkių su didelėmis bandomis atžvilgiu; tikslinis testavimas didžiausios rizikos srityse, mažiau tikrinti standartus, kurių atžvilgiu nustatomas nežymus neatitikties lygis; atsisakyti tų kontrolės punktų, kurie ne visuomet gali būti patikimai patikrinti vietoje.

Be to, apklausoje dalyvavusios ūkių konsultavimo įstaigos taip pat siūlė teikti daugiau pagalbos ūkininkams, pavyzdžiui: mokyti juos tvarkyti apskaitą; teikti praktines gaires ir vadovus; teikti suprantamesnę informaciją; rengti supažindinimo su kompleksinės paramos teigiamais padariniais aplinkai, maisto saugai ir gyvūnų gerovei kampanijas.

Ūkininkų asociacijos, su kuriomis mes susitikome trijose valstybėse narėse, taip pat nurodė panašius paprastinimo prioritetus: mažinti kompleksinės paramos taisyklių skaičių, keisti sankcijų sistemą (atsisakyti tyčios sąvokos, rodyti daugiau pakantumo ir supaprastinti baudų apskaičiavimo metodiką) ir geriau nukreipti patikras į didžiausios rizikos ūkininkus.

Mokėjimo agentūroms kartu su apklausa išsiųsti atvejų tyrimai

<p>XY ūkininkas buvo atsitiktinai atrinktas 2014 m. paraiškų teikimo metų 7 TANVR kompleksinės paramos patikrai vietoje atlikti. Ūkininkas per 3 ankstesnius metus nebuvo atrinktas patikroms vietoje atlikti. Ūkininkas pateikė paraišką dėl 2014 m. paraiškų teikimo metų, kuomet jis deklaravo 70 ha ir 80 galvijų. Bendra tiesioginių išmokų, į kurias ūkininkas turi teisę, suma yra 25 000 eurų.</p> <p>Inspektoriai patikros vietoje metu patikrino gyvulių ūkio registrą ir patvirtinamuosius dokumentus, patvirtinančius gyvulių deklaravimą ir registravimą (gimimus, netekimus). Inspektoriai nustatė, kad 20 gyvulių buvo registruoti pasibaigus 7 dienų terminui (buvo nustatyti 8 ir 20 dienų terminai). Vidutinis gyvulių skaičius kalendoriniais 2014 m. buvo 75.</p> <p>Inspektoriai taip pat patikrino, kad per 2013 m. kalendorinius metus ūkininkas buvo deklaravęs 10 gyvulių pasibaigus 7 dienų terminui. Vidutinis gyvulių skaičius 2013 m. buvo 70. Prašytume nurodyti, ar jūs taikytumėte baudą už 2014 paraiškų teikimo metus. Jei taip, nurodykite baudos, kurią taikytumėte pagal nacionalinius ir (arba) regioninius teisės aktus ir normas, procentinę dalį. Jei jūsų atsakymas yra ne, nurodykite „bauda netaikoma“.</p>	<p>WZ ūkininkas buvo atsitiktinai atrinktas 2014 m. paraiškų teikimo metų 4 TANVR kompleksinės paramos patikrai vietoje atlikti. Ūkininkas per 3 ankstesnius metus nebuvo atrinktas patikroms vietoje atlikti.</p> <p>Patikrintam ūkininkui priklauso 964,35 ha ir 145 gyvuliai, kuriems reikia 4 400 kubinių metrų talpos mėšlidžių (saugoti 6 mėnesius). Inspektorių patikrinimo vietoje metu nustatyti ir apskaičiuoti pajėgumai buvo 10 % mažesni už reikalingus pajėgumus.</p> <p>Prašytume nurodyti, ar jūs taikytumėte baudą už 2014 paraiškų teikimo metus. Jei taip, nurodykite baudos, kurią taikytumėte pagal nacionalinius ir (arba) regioninius teisės aktus ir normas, procentinę dalį. Jei jūsų atsakymas yra ne, nurodykite „bauda netaikoma“.</p>
---	--

Santrauka

II

Apibūdinant kompleksinės paramos sistemą, turi būti aiškiai nurodyta, kad teisės aktais nustatytuose valdymo reikalavimuose (TANVR) šios į kompleksinę paramą įtrauktos pagrindinės taisyklės bet kuriuo atveju valstybėse narėse jau yra taikomos dėl sutampančių atskiriems sektoriams skirtų teisės aktų.

III

Nuo 2005 m. nuolat vykdomos kompleksinės paramos taikymo srities peržiūros ir supaprastinimo rezultatai:

2005–2013 m. laikotarpiu buvo supaprastintos kontrolės procedūros: įdiegtos nuostatos dėl kontrolės lygių, išankstinio pranešimo, patikrų vietoje laiko bei sudedamųjų dalių ir kontrolinės imties atrankos suderinimo.

Be to, per paskutinę BŽŪP reformą teisės aktais nustatytų valdymo reikalavimų skaičius buvo sumažintas nuo 18 iki 13, o geros agrarinės ir aplinkosaugos būklės (GAAB) standartų – nuo 15 iki 7. Į kompleksinės paramos taikymo sritį įtraukti įsipareigojimai buvo peržiūrėti atsižvelgiant į galimybę juos kontroliuoti, į tai, ar juos galima tiesiogiai priskirti ūkininkams, o ne valstybėms narėms, ir į tai, ar jie buvo susieti su žemės ūkio veikla.

Komisija mano, kad turint omenyje į supaprastinimą jau įdėtų pastangų mastą, neatrodytų, kad būtų galima pasiekti dar didesnę supaprastinimą nepakenkiant kompleksinės paramos aplinkos srities ar kitiems tikslams.

IV

Komisija laikosi nuomonės, kad, remiantis turima informacija, veiksmingumo rodikliai, naudojami vertinant kompleksinės paramos veiksmingumą siekiant tikslų, yra tinkamiausi. Kompleksinės paramos tikslai – prisidėti prie tvaraus žemės ūkio plėtojimo didinant ūkininkų informuotumą ir siekiant, kad BŽŪP labiau atitiktų visuomenės lūkesčius. Taikant GAAB standartus, siekiama sustabdyti dirvožemio eroziją, išlaikyti organines dirvožemio medžiagas ir jo struktūrą, užtikrinti būtiniausią priežiūrą, išvengti buveinių nykimo ir saugoti bei tvarkyti vandens telkinius. Šiuo atžvilgiu kompleksinė parama nėra kitų politikos sričių, kurioms nustatyti kiti tikslai, įgyvendinimo priemonė.

Pažeidimų priežastys nagrinėjamos sektorių teisės aktų įgyvendinimo kontekste. Tačiau kompleksinės paramos ir ūkių konsultavimo sistemos yra svarbios šalinant pažeidimų priežastis.

VI

Aplinkos srities tikslų (pvz., žemės priežiūros ir biologinės įvairovės) siekiama ne tik žalinimo mokėjimais ir GAAB standartais, bet ir taikant aplinkosaugos ir kovos su klimato kaita priemones pagal II ramstį, taip pat aplinkos srities teisės aktus. Tačiau šių įvairių priemonių pobūdis, loginis pagrindas ir veikimas yra skirtingas ir vienas kitą papildantis. Jų papildomumas yra pavaizduotas dokumento SWD(2016) 218 *final* 1 pav.

Žalinimo taisyklės ir GAAB valdomos taikant Integruotą administravimo ir kontrolės sistemą (IAKS) – tai užtikrina geriausią išteklių panaudojimą. Tačiau esama priešasčių, patvirtinančių faktą, kad ne visais atvejais GAAB ir žalinimo taisyklių taikymą galima tikrinti kartu. Kadangi žalinimas yra tinkamumo finansuoti kriterijus, jis yra kontroliuojamas *ex ante* atliekant 5 % paramos gavėjų administracines patikras ir patikras vietoje. GAAB tikrinama pagal kompleksinę paramą, kuri valdoma kitaip, nei tinkamumo finansuoti reikalavimai.

VII

TANVR yra pagrįsti sektorių teisės aktais ir valstybės narės gali pasinaudoti turimomis administravimo ir kontrolės sistemomis (Reglamento (ES) Nr. 1306/2013 96 straipsnis). Taigi turimos kontrolės sistemos gali būti sinergiškai naudojamos kompleksinės paramos kontrolės sistemoje. Dėl GAAB standartų taikymo ūkininkai neturėtų turėti didelių išlaidų, nes jie yra parengti kaip pagrindiniai standartai. Kontrolės išlaidos, kaip ir kitų BŽŪP priemonių taikymo išlaidos, padengiamos pagal IAKS.

Komisija savo 2014 m. metinėje veiklos ataskaitoje kiekybiškai įvertino bendras su kontrole valstybėse narėse susijusias išlaidas, laikydamosi išlygos, kad „atgrasomasis *ex post* kontrolės poveikis“ (pavyzdžiui, kompleksinės paramos) „taip pat duoda kiekybiškai neįvertinamą naudą“.

VIII

Nors pagrindas yra nustatytas ES lygmeniu, ūkiui taikomi įsipareigojimai pagal TANVR ir GAAB iš esmės nustato valstybės narės, siekdamos atsižvelgti į nacionalinėmis arba regioninėmis sąlygomis išskylančias problemas ir žemės ūkio struktūras. Šiuo atžvilgiu svarbu, kad valstybėms narėms būtų palikta laisvė pačioms nuspręsti, kaip apskaičiuoti sankcijas pagal kiekvieną šį ūkiui taikomą įsipareigojimą. ES reglamente nustatytas principas, kad sankcijos turi būti apskaičiuojamos kiekvienu atveju atskirai, atsižvelgiant į reikalavimų nesilaikymo sunkumą, mastą, pastovumą, pasikartojimą arba ketinimą. Suderintas šių principų taikymas valstybėse narėse yra užtikrinamas, visų pirma, Komisijos vykdomu auditu. Jei konkrečioje valstybėje narėje dėl to nustatoma trūkumų, imamasi tolesnių atitinkamų veiksmų pagal sąskaitų patvirtinimo tvarką.

IX Pirma įtrauka

Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

IX Antra įtrauka

Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

IX Trečia įtrauka

Komisija nepitaria šiai rekomendacijai. Audito Rūmų rekomendacijos kompleksinės paramos nesupaprastintų, bet *de facto* susiaurintų jos taikymo sritį. Praeityje kompleksinės paramos taikymo sritis buvo supaprastinta jau kelis kartus. Be to, dabar valstybės narės gali laisvai rinktis, kaip atsižvelgti į kontrolinės imties riziką ir optimizuoti savo kontrolės sistemas. Komisija mano, kad ši rekomendacija gali padėti sušvelninti patikrų vietoje taisykles, o dėl to galiausiai pablogėtų kompleksinės paramos veiksmingumas.

IX Ketvirta įtrauka

Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

IX Penkta įtrauka

Komisija šiai rekomendacijai pritaria iš dalies. Šios rekomendacijos įgyvendinimas priklausys nuo planuojamo atlikti administracinės naštos tyrimo. Kompleksinės paramos administracinės išlaidos turėtų būti vertinamos atsižvelgiant į tai, kokie būtų reikalavimų nesilaikymo kaštai visuomenei, viešiesiems finansams ir aplinkai, ir į potencialią kompleksinės paramos naudą.

IX Šešta įtrauka

Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

Komisija numato organizuoti šios srities gerosios patirties mainus.

Įvadas

06

Sektorių teisės aktai valstybėse narėse buvo taikomi dar prieš įdiegiant kompleksinę paramą.

09

Komisija įgyvendino visas Audito Rūmų specialiojoje ataskaitoje Nr. 8/2008 pateiktas rekomendacijas.

10

Per paskutinę BŽŪP reformą buvo įgyvendinti 2014–2020 m. pakeitimai, taip pat padaryta esminių kompleksinės paramos sistemos pakeitimų.

10 Antra įtrauka

Į kompleksinės paramos taikymo sritį įtraukti įsipareigojimai buvo peržiūrėti atsižvelgiant į galimybę juos kontroliuoti, į tai, ar juos galima tiesiogiai priskirti ūkininkams, o ne valstybėms narėms, ir į tai, ar jie buvo susieti su žemės ūkio veikla.

Pastabos

Bendras Komisijos atsakymas į 18–21 dalių pastabas

Siekiant kompleksinės paramos tikslų prisidedama prie tvaraus žemės ūkio vystymo, kad BŽŪP geriau atitiktų visuomenės lūkesčius ir būtų sustabdyta dirvožemio erozija, išlaikytos organinės dirvožemio medžiagos ir jo struktūra, užtikrinta būtinausia priežiūra, išvengta buveinių nykimo ir būtų saugomi bei tvarkomi vandens telkiniai. Kompleksinė parama nėra kitų politikos sričių įgyvendinimo priemonė. Tai jau buvo paaiškinta įdiegiant kompleksinės paramos sistemą, nes ji nėra tinkamumo finansuoti taisyklė (žr. 2003 m. birželio 26 d. pirmininkaujančios valstybės narės kompromisinį tekstą). Ji veikia netiesiogiai, didindama paramos gavėjų informuotumą. Priežastys, kodėl ūkininkai nesilaiko sektorių teisės aktų, kurių pagrindu yra parengti TANVR, turi būti nustatomos įgyvendinant pagrindinių sričių sektorių politiką, o ne remiantis kompleksine parama.

Be to, remiantis Reglamento (ES) Nr. 1306/2013 II priedu, tokiai analizei, kuria atsižvelgiama į platesnę politikos taikymo sritį, taikomi tik tam tikri straipsniai arba pastraipos, kurių pagrindas – sektorių teisės aktai.

Aplinkos srities teisės aktų atveju kiekvienai atskirą sektorių reglamentuojančiai direktyvai, kuriai taikomi TANVR, buvo nustatyti konkretūs veiksmingumo rodikliai, taip pat kuriami ES dirvožemio strategijos rodikliai. Remiantis ataskaitose pateikta informacija, kurios pateikimas nustatytas direktyvose, įtrauktose į kompleksinės paramos taikymo sritį, aplinkosaugos būklės tendencijos yra susijusios su tų direktyvų įgyvendinimo nuostatų veiksmingumu.

Per įgyvendinamos politikos ciklą ES lygmeniu į kompleksinės paramos sistemą neįtrauktos BŽŪP priemonės, nepriklausomai nuo to, ar jos turi poveikį biudžetui, turi būti nuolat vertinamos. Konkretūs veiksmingumo rodikliai yra įtraukti į kiekvieną direktyvą, kuriai taikomi TANVR, taip pat kuriami kiti rodikliai, pavyzdžiui, dirvožemio politikos srityje.

22

Komisija mano, kad rezultatų rodiklis „BŽŪP išmokų, kurios padengiamos iš kompleksinės paramos, procentinė dalis“ atspindi kompleksinės paramos poveikį ūkininkams. Iš tiesų, kuo daugiau išmokų suteikiama pagal kompleksinę paramą, tuo didesnis galimų pažeidimų finansinis poveikis kiekvienam atskiram ūkininkui, o tai padeda ūkininkams geriau suvokti poreikį laikytis taisyklių. Kompleksinė parama padėjo pagerinti ūkininkų informuotumą ir paskatino pakeisti kai kuriuos ūkininkavimo metodus.

24

Komisija mano, kad rezultatų rodiklis „visuomenės išreikšta nuomonė apie kompleksinę paramą“ atspindi kompleksinės paramos veiksmingumą siekiant patenkinti visuomenės lūkesčius gerinant BŽŪP politikos suderinamumą su kitomis susijusiomis politikos sritimis. „Eurobarometro“ apklausos klausimai yra konkrečiai susiję su sąsajos tarp BŽŪP išmokų ir taisyklių laikymosi priimtumu. Šiuo atžvilgiu rezultatai yra iš esmės teigiami.

25

Komisija mano, kad rezultatų rodiklis „GAAB kontrolės lygis“ yra tinkamas siekiant išmatuoti numatomą poveikį aplinkai. Jei valstybės narės tinkamai nustato nacionalinius GAAB standartus, jų besilaikantys ūkininkai gali pasiekti teigiamų rezultatų aplinkos srityje. Laikantis kontrolės lygio galima, kiek įmanoma, užtikrinti, kad ūkininkai laikytųsi taisyklių. Atsižvelgiant į turimą informaciją, tai yra geriausias pakaitinis rodiklis.

Komisija taip pat mano, kad rezultatų rodiklis „santykinė daugiamečių ganyklų dalis“ yra geras būdas šios priemonės veiksmingumui išmatuoti. Šis rodiklis yra stebimas siekiant patikrinti, ar valstybės narės ėmėsi reikiamų taisomųjų veiksmų, kai santykis yra mažesnis už leistiną normą. Akivaizdu, kad santykio pokytį lemia įvairūs veiksniai, tačiau šiuo atveju rodikliu tai nėra matuojama.

26

Komisija mano, kad jos rodikliai atitinka kompleksinės paramos tikslus. Rezultatų rodiklis „hektarų, kuriems taikoma kompleksinė parama skaičius“ tinkamai atspindi kompleksinės paramos veiksmingumą ir yra tinkamas siekiant papildyti esamus rezultatų rodiklius. Kompleksinės paramos taisyklės – tai daugiausia metodai, kurie turi būti taikomi žemės ūkio paskirties plotui (GAAB standartai, pagal aplinkos srities teisės aktus taikytini metodai, pesticidų naudojimo reikalavimai ir kt.). Kuo daugiau hektarų apima kompleksinės paramos sistema, tuo veiksmingesnė sistema.

27

Audito Rūmų nurodyti rodikliai, pvz., ūkių žemių paukščių indeksas, vandens kokybė ir t. t., yra poveikio rodikliai, atspindintys bendrą BŽŪP ir kitų ES politikos sričių tikslą. Šių bendrųjų tikslų padeda siekti kelios priemonės, kuriose kompleksinė parama yra tik vienas iš elementų. Konkretūs kompleksinės paramos tikslai, atspindintys konkretų šios priemonės indėlį siekiant BŽŪP bendrųjų tikslų, atsispindi 22–26 dalyse nurodytuose rezultatų rodikliuose.

28

Komisija nemano, kad pažeidimų skaičius yra tinkamas kompleksinės paramos veiksmingumo rodiklis. Kompleksinės paramos kontrolės statistiniai duomenys, kaip valstybių narių kontrolės sistemų veiksmingumo rodiklis, naudojami atliekant Žemės ūkio ir kaimo plėtros GD auditą. Aukštas reikalavimų nesilaikymo lygis tam tikruose sektoriuose taip pat gali būti veiksmingos kompleksinės paramos kontrolės rodiklis.

29

Pažeidimai yra daugiausiai susiję su dviejuose rinkiniuose pateiktais reikalavimais (žr. 31 dalį ir 2 ir 3 pav.).

30

Išaugusio reikalavimų nesilaikymo lygio priežastis gali būti kontrolės sistemos pagerėjimas, o ne reikalavimų neatitinkantis elgesys.

33

Dėl laukinių paukščių ar dėl kitų klausimų pateikti pareiškimai taikomi ne visoms valstybėms narėms. Komisija norėtų pateikti pastabas, kad, pavyzdžiui, laukinių paukščių atveju bendras pažeidimų lygis yra toks, kaip apibūdino Audito Rūmai, tačiau keliose valstybėse narėse Komisija, atlikusi auditą, nustatė didelių kontrolės problemų. Taigi, žemas pažeidimų lygis taip pat gali būti blogai veikiančios kontrolės sistemos valstybėse narėse rezultatas.

34

Pažeidimų priežasties ir jų šalinimo būdų analizė yra ne kompleksinės paramos sistemos, o sektorių politikos užduotis. Tačiau kompleksinės paramos atveju Žemės ūkio ir kaimo plėtros GD analizuoja kontrolės statistinius duomenis, kad panaudotų savo rizikos analizę rengdamas audito programą.

35

Komisija mano, kad kompleksinė parama nėra sektorių politikos vykdymo užtikrinimo priemonė.

2014 paraiškų teikimo metais Komisija atliko specialius kompleksinės paramos auditus kai kuriose valstybėse narėse, daugiausiai dėmesio skirdama gyvūnų gerovės klausimams. Tačiau reikia atsižvelgti į tai, kad Komisijos atlikti kompleksinės paramos auditai yra išeities taškas siekiant apsaugoti ES finansinius interesus žemės ūkio srityje.

Aplinkos generalinis direktoratas gauna Žemės ūkio ir kaimo plėtros GD ataskaitas, o vėliau dar gaus ir statistinių duomenų. Jis analizuos pažeidimų priežastis prireikus imdamasis tolesnių veiksmų kartu su valstybėmis narėmis.

36

Kompleksinė parama nėra kitų politikos sričių įgyvendinimo priemonė. Tai jau buvo paaiškinta įdiegiant kompleksinės paramos sistemą, nes ji nėra tinkamumo finansuoti taisyklė (žr. 2003 m. birželio 26 d. pirmininkaujančios valstybės narės kompromisinį tekstą). Be to, buvo padidintas mažiausias kontrolės lygis, taikomas esant aukštam reikalavimų nesilaikymo lygiui¹.

Komisija atlieka gyvūnų ir visuomenės sveikatos, augalų sveikatos ir gyvūnų gerovės teisės aktų auditą, siekdama užtikrinti, kad nacionalinės valdžios institucijos vykdo savo teisinius įsipareigojimus. Aplinkos srities teisės aktų srityje Komisija rengia politikos iniciatyvą, skirtą padėti valstybėms narėms pagerinti vykdymo užtikrinimą (t. y. stebėseną, skatinimą ir vykdymo užtikrinimą, remiantis rizika), kartu laikydamasi proporcingumo ir subsidiarumo principų.

39

Komisija mano, kad pateikdama peržiūrėtus arba naujus pasiūlymus dėl išlaidų ji neturėtų skaičiuoti kontrolės sistemų išlaidų ir naudos, nes kompleksinė parama taip pat apima, pavyzdžiui, gyvūnų ir visuomenės sveikatą, o tais atvejais skaičiuojant išlaidas ir naudą yra sunku įvertinti, pavyzdžiui, visuomenės sveikatą.

40

Proporcingumo principas yra neatskiriama dalis, nes sankcijų dydis yra apskaičiuojamas kaip gavėjo BŽŪP išmoka, derinama su galimybe netaikyti sankcijų ar baudų dėl tyčinio ir pasikartojančio nusižengimo.

ES teisės aktuose² nustatytas ES lygmeniu suderintas pagrindas dėl kompleksinės paramos neatitikimų vertinimo ir sankcijų. Tačiau tam, kad valstybės narės galėtų atsižvelgti į įvairias kompleksinės paramos taisykles, joms turi būti palikta atsakomybė dėl nacionalinių sankcijų lentelių struktūros. Komisija numato organizuoti šios srities gerosios patirties mainus su valstybėmis narėmis.

Nors pagrindas yra nustatytas ES lygmeniu, ūkiui taikomi įsipareigojimai pagal TANVR ir GAAB iš esmės nustato valstybės narės, siekdamas atsižvelgti į nacionalinėmis arba regioninėmis sąlygomis išskylančias problemas ir žemės ūkio struktūras. Šiuo atžvilgiu svarbu, kad valstybėms narėms būtų palikta laisvė pačioms nuspręsti, kaip apskaičiuoti sankcijas pagal kiekvieną šį ūkiui taikomą įsipareigojimą. ES reglamente nustatytas principas, kad sankcijos apskaičiuojamos kiekvienu atveju atskirai, atsižvelgiant į nustatyto pažeidimo sunkumą, mastą, pastovumą, pasikartojimą arba ketinimą. Suderintas šių principų taikymas valstybėse narėse yra užtikrinamas, visų pirma, Komisijos vykdomu auditu. Jei konkrečioje valstybėje narėje dėl to nustatoma trūkumų, imamasi tolesnių atitinkamų veiksmų pagal sąskaitų patvirtinimo tvarką.

41

Atsižvelgdamas į tai, kad GAAB standartai buvo sumažinti daugiau kaip 50 % (nuo 15 iki 7), Žemės ūkio ir kaimo plėtros GD tikisi, kad valstybės narės sumažino administracinę našą ūkininkams.

1 Dėl „žemo 1 % kontrolės lygio, kaip nurodyta IX punkto antrojo įtraukoje; remiantis Reglamento (ES) Nr. 809/2014 68 straipsnio 4 dalimi, patikrų vietoje skaičius turi būti padidintas, nustačius didelius neatitikimus, susijusius su tam tikru aktu ar standartu. 2009 m. Komisija paskelbė darbinį dokumentą dėl darbo dokumento dėl šio klausimo (DS/2009/28/rev3), kuris vis dar galioja. Todėl žemiausias kontrolės lygis prireikus gali būti keičiamas.

2 Visų pirma, Komisijos deleguotojo reglamento (ES) Nr. 640/2014 II skyrius ir Komisijos įgyvendinimo reglamento (ES) Nr. 809/2014 III skyrius.

42

TANVR ir GAAB reikalavimų sąrašas buvo labai sutrumpintas. Reglamento (ES) Nr. 1306/2013 2 priede TANVR ir GAAB reikalavimai buvo bendrai pateikti viename sąrašė. Be to, TANVR buvo peržiūrėti ir buvo paliktos tik tos nuostatos, kurios yra tiesiogiai skirtos ūkininkams ir yra susijusios su ūkininkavimo veikla. Komisija mano, kad yra sunku numatyti, kaip papildomas sumažinimas galėtų trukdyti spręsti pagrindinius klausimus, susiejančius žemės ūkį ir aplinką ir, atitinkamai, trukdyti siekti ES aplinkos srities tikslų.

44

Remiantis Komisijos patirtimi, mokėjimo agentūros, ūkininkų asociacijos ir ūkių konsultavimo įstaigos sudėtingumą sieja daugiau su sektorių teisės aktais, o ne su kompleksine parama. Be to, valstybės narės gali pačios nustatyti reikalavimus, kurių reikia laikytis, kad būtų pasiekti ES direktyvos tikslai, taigi, jos pačios nustato reikalavimų sudėtingumą. Vykdam supaprastinimą, į kompleksinės paramos taikymo sritį įtraukti įpareigojimai buvo peržiūrėti kelis kartus, siekiant padaryti juos kryptingesnius kompleksinės paramos kontrolės tikslais, taip pat siekiant, kad kompleksinę paramą būtų paprasčiau taikyti tiesiogiai ūkininkams (ir ne valstybėms narėms) ir ją susieti su žemės ūkio veikla. Santykis tarp žemės ūkio ir aplinkos yra savaime sudėtingas, todėl į šį sudėtingumo lygį atsižvelgiama kiekvienoje įgyvendinimo nuostatoje. Aplinkos srities teisės aktų įgyvendinimas tampa sudėtingesnis, kai valstybės narės siekia užtikrinti, kad ūkininkavimo metodai būtų kuo mažiau pakeisti, tačiau apsaugota aplinka. Šiuo atveju po supaprastinimo taisyklės gali tapti griežtesnės, nei dabartinės kai kuriems ūkininkams taikomos taisyklės. Geras tokios padėties pavyzdys pateiktas 2 langelyje: taisyklės ir kontrolė būtų paprastesnės, jei atstumai būtų padidinti iki ilgiausio atstumo, tačiau daugeliui ūkininkų tai būtų našta, kurios galima išvengti.

45

Audito Rūmų pavyzdys iliustruoja santykio tarp žemės ūkio ir aplinkos sudėtingumą. Aplink šulinį, kurio vanduo naudojamas gerti, turėtų būti nustatytas didesnis nei aplink kitus vandens takus atstumas, kuriuo turėtų būti išpildomos srutos. Jei šie reikalavimai būtų standartizuoti, į vietos aplinkosaugos padėtį nebūtų tinkamai atsižvelgiama.

Taip pat žr. Komisijos atsakymą į 44 dalies pastabas.

2 langelis. Išsamių reikalavimų, susijusių su trąšų paskleidimu, pavyzdys Jungtinėje Karalystėje – Šiaurės Airijoje

2 langelyje apibūdinama, kaip valstybė narė įgyvendino sektorių teisės aktus.

46

Komisija mano, kad tikrintų valstybės narių įsteigtų kontrolės punktų skaičius negali atspindėti į kompleksinės paramos taikymo sritį įtrauktų sektorių teisės aktų įvairovės. Pagal Reglamento (ES) Nr. 1306/2013 96 straipsnį „Kompleksinės paramos taisyklių laikymuisi užtikrinti valstybės narės gali naudoti jau turimas administravimo ir kontrolės sistemas.“

3 langelis. Nedidelis BŽŪP pakeitimų 2014–2020 m. laikotarpiui poveikis kontroliniams sąrašams, kuriuos naudoja kontrolės institucijos Jungtinėje Karalystėje – Šiaurės Airijoje – Antra pastraipa

Per paskutinę BŽŪP reformą GAAB reikalavimų sąrašas buvo sutrumpintas daugiau kaip 50 %, todėl valstybės narės pačios sprendžia, ar reikėtų padidinti kontrolės punktų skaičių.

Požeminio vandens direktyva buvo pertvarkyta iš TANVR (2) į GAAB.

47

Pagal Reglamento (ES) Nr. 1306/2013 96 straipsnį „Kompleksinės paramos taisyklių laikymuisi užtikrinti valstybės narės gali naudoti jau turimas administravimo ir kontrolės sistemas.“

Maža pažeidimų tikimybė gali reikšti kontrolės sistemos nepakankamumą ir gali kelti riziką ES finansiniams interesams žemės ūkio srityje. Be to, vien dėl to, kad pažeidimų tikimybė yra maža, negalima laikyti, kad toliau mažinant kontrolę tokia padėtis išliks: galima tikėtis, kad kompleksinės paramos kontrolė atgrasys pažeisti taisykles.

48

Ūkininkų, dalyvaujančių smulkiųjų ūkininkų schemoje (SŪS), dalis, gaunanti tiesiogines išmokas (2014 m.), svyravo nuo 3 % Slovėnijoje iki 77 % Maltoje. SŪS taikoma 4 % visų ES žemės ūkio paskirties žemės³.

50

Būtų logiška manyti, kad, pritaikius išimtį dėl kompleksinės paramos reikalavimų (ir žalinimo), administravimo ir kontrolės išlaidos turėtų sumažėti. Ne vien tik todėl, kad sumažėja tokia pat gyventojų, kuriems taikomos kompleksinės paramos (ir žalinimo) patikros vietoje, dalis, bet ir todėl, kad taikomas supaprastintas paraiškų teikimo procesas (reikia tvarkyti mažiau duomenų). Be to, atliekant patikras vietoje pagal smulkiųjų ūkininkų schemą, dažniausiai apsiribojama atitikties reikalavimams sąlygų tikrinimu.

51

Nurodoma šių skirtumų priežastis – skirtingos nacionalinės žemės ūkio struktūros ir, galbūt, skirtingi pagal smulkiųjų ūkininkų schemą taikomi metodai. Skirtingai nei kitose šalyse, Rumunijoje ir Italijoje potencialiai yra daugiau ūkininkų, kurie atitinka schemos taikymo kriterijus.

Remiantis valstybių narių pateiktais duomenimis, Rumunijoje smulkieji ūkininkai sudaro apie 71 % tiesioginių išmokų gavėjų (2014 m.), o jų žemė – 16,4 % visos žemės ūkio paskirties žemės.

52

Komisija atkreipė dėmesį į Audito Rūmų pastabą ir norėtų pabrėžti, kad apibūdintas išmokos neskyrimas nėra pagrįstas kompleksinės paramos teisės aktais.

4 langelis. Kompleksinės paramos prievolių, susijusių su Nitratų direktyva, netaikymas smulkiesiems ūkininkams Lietuvoje

Kompleksinės paramos sistema yra iš esmės kontrolės ir sankcijų sistema, taikoma pagal BŽŪP gaunamoms išmokoms. Todėl ūkių atleidimas nuo kompleksinės paramos taisyklių nereiškia, kad jie atleidžiami nuo aplinkos srities teisės aktų, taip pat Nitratų direktyvos laikymosi. 4 langelyje nurodytos skirtingos išimties taikymo ribos yra susijusios su Nitratų direktyvos įgyvendinimu konkrečioje šalyje, o ne su kompleksinės paramos sistema. Be to, sankcijų kompleksinės paramos srityje netaikymas ūkininkams nereiškia, kad jų atžvilgiu nebus vykdoma kontrolė ir patikros pagal aplinkos srities teisės aktus.

3 Komisijos tarnybų darbinis dokumentas dėl žalinimo politikos apžvalgos praėjus vieniems metams, SWD(2016) 218 *final*, p. 19.

54

Žalinimas ir GAAB yra du vienas kitą papildantys mechanizmai, siekiant tikslo pagerinti ES žemės ūkio aplinkosauginį veiksmingumą: išmoka už klimatui ir aplinkai naudingą žemės ūkio praktiką yra ūkininkams, taikantiems klimatui ir aplinkai naudingus metodus (pasėlių įvairinimą, daugiamečių žolynų išlaikymą, ir 5 % ekologiniu požiūriu svarbių vietovių buvimą), mokama išmoka.

Pasėlių įvairinimas, daugiamečių žolynų išlaikymas ir 5 % ekologiniu požiūriu svarbių vietovių buvimas yra neatskiriama žalinimo dalis. Šie metodai skiriasi nuo GAAB standartų: sėjomaina nėra pasėlių įvairinimas, daugiamečių ganyklų apsauga skiriasi nuo daugiamečių žolynų išlaikymo, kaip nurodyta žalinimo teisės aktuose, o kraštovaizdžio ypatumų išsaugojimas visoje ariamojoje žemėje nereiškia 5 % ekologiniu požiūriu svarbių vietovių buvimo. Per paskutinę BŽŪP reformą buvo racionalizuota ir supaprastinta GAAB sistema: pašalinti kai kurie GAAB standartai, konkrečiai, susiję su sėjomaina ir daugiamečių ganyklų apsauga.

56

Valstybės narės turi galimybę pasirinkti mažiausiai 1 % kompleksinės paramos kontrolės normos imtį iš 5 % tinkamumo kriterijus atitinkančios imties. Todėl tarp abiejų šių elementų yra sąveika. Be to, į kraštovaizdžio elementų apsaugą, teikiamą pagal GAAB standartus, gali būti atsižvelgiama į žalinimo politiką įtrauktoje ekologiniu požiūriu svarbioje vietovėje.

57

Žemės ūkio paskirties žemės kraštovaizdžio elementų apsauga ir ekologiniu požiūriu svarbių vietovių buvimas 5 % ariamosios žemės yra skirtingos, su biologine įvairove susijusios priemonės. Pirmuoju reikalavimu užtikrinama, kad bus išsaugoti biologinei įvairovei naudingi esami kraštovaizdžio ypatumai, o antruoju garantuojama, kad išmoką už klimatui ir aplinkai naudingą žemės ūkio praktiką gaunantys ūkininkai ne mažiau kaip 5 % savo ariamosios žemės skyrė ekologiškai svarbioms vietovėms. Šie du skirtingi biologinės įvairovės tikslai pateisina du skirtingus taisyklių ir patikrų rinkinius.

Bendras Komisijos atsakymas į 59 ir 60 dalių pastabas

Kompleksinės paramos grynosios išlaidos turi būti atskirtos nuo ūkininkų ir sektorių teisės aktus taikančių valstybių narių išlaidų. Taikant sektorių teisės aktus kompleksinės paramos išlaidos turėtų būti lyginamos su visuomenės išlaidomis reikalavimų nesilaikymo atveju, pavyzdžiui, dėl gamtos išteklių teršimo, ligų likvidavimo ir t. t.

Į kompleksinę paramą bus atsižvelgta planuojamame administracinės naštos tyrime.

61

Net jeigu sektorių teisės aktuose jau yra nurodytas mažiausias kontrolės lygis, tai nėra papildoma kontrolė, nes ja galima tikrinti kompleksinę paramą ir tuo pačiu sukurti ekonomiškai veiksmingą sinergijos poveikį.

62

Praktiškai Komisija nebetaiko jokių papildomų įpareigojimų dėl duomenų saugojimo, nes įsipareigojimai pagal TANVR egzistavo prieš įvedant kompleksinę paramą pagal sektorių ES teisės aktus. Be to, nei Komisijos deleguotuoju reglamentu (ES) Nr. 640/2014, nei Komisijos įgyvendinimo reglamentu (ES) Nr. 809/2014, kuriuo nustatomos kompleksinės paramos taikymo taisyklės, papildomi duomenų registravimo reikalavimai nebuvo nustatyti.

63

Nurodytame Europos Parlamento inicijuotame ir Žemės ūkio ir kaimo plėtros GD užsakytame tyrime daugiausia dėmesio buvo skiriama ne kompleksinei paramai, o į jos taikymo sritį neįeinančių teisės aktų (Direktyvos dėl tausiojo pesticidų naudojimo) nagrinėjimui. Be to, tyrimas yra pasenęs, nes per tą laiką kai kurie kompleksinės paramos taikymo srities reikalavimai (pvz., nepageidaujamos augalijos skverbimosi į žemės ūkio paskirties žemę išvengimas) buvo pašalinti.

64

Šis teiginys pagrįstas mokėjimo agentūrų prielaidomis, kurios prieštarauja faktui, kad per paskutinę BŽŪP reformą TANVR ir GAAB reikalavimų sąrašas buvo gerokai sutrumpintas. Komisija abejoja dėl faktinio tokių pareiškimų turinio, nes mokėjimo agentūros nepagrindė jų skaičiais.

65

Teisės aktais jau nustatyta sankcijų apskaičiavimo sistema: joje apibrėžtas pažeidimo sunkumas, mastas ir pastovumas, taip pat pirmo pažeidimo atveju, pasikartojančio pažeidimo ir tyčinio pažeidimo atveju taikomas sankcijos procentinis dydis. Taigi, suderintas pagrindas jau yra.

66

Nors pagrindas yra nustatytas ES lygmeniu, ūkiui taikomi įsipareigojimai pagal TANVR ir GAAB iš esmės nustato valstybės narės, siekdamos atsižvelgti į nacionalinėmis arba regioninėmis sąlygomis iškylančias problemas ir žemės ūkio struktūras. Šiuo atžvilgiu svarbu, kad valstybėms narėms būtų palikta laisvė pačioms nuspręsti, kaip apskaičiuoti sankcijas pagal kiekvieną šį ūkiui taikomą įsipareigojimą. ES reglamente nustatytas principas, kad sankcijos apskaičiuojamos kiekvienu atveju atskirai, atsižvelgiant į nustatyto pažeidimo sunkumą, mastą, pastovumą, pasikartojimą arba ketinimą. Suderintas šių principų taikymas valstybėse narėse yra užtikrinamas, visų pirma, Komisijos vykdomu auditu. Jei konkrečioje valstybėje narėje dėl to nustatoma trūkumų, imamasi tolesnių atitinkamų veiksmų pagal sąskaitų patvirtinimo tvarką. Be to, atsižvelgdamas į Audito Rūmų susirūpinimą, Žemės ūkio ir kaimo plėtros GD numato organizuoti geriausios patirties šiomis temomis seminarus su valstybėmis narėmis.

67

Tyčinio reikalavimų nesilaikymo sąvoka yra elementas, padedantis proporcingai mažinti išmokas pagal kompleksinę paramą, nes joje yra suderinti ankstesni nedideli reikalavimų pažeidimai, už kuriuos sankcijos nėra taikomos, ir dabartinė išankstinio perspėjimo sistema. Šis klausimas buvo plačiai aptartas per paskutinę BŽŪP reformą ir galiausiai valstybės narės nusprendė šią sąvoką palikti. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas yra priėmęs 2014 m. vasario 27 d. sprendimą (C-396/12), kuriame pateiktos rekomendacijos dėl tyčinio reikalavimų nesilaikymo sąvokos.

68

Valstybės narės turi tam tikrą laisvę sudaryti savo vertinimo lenteles (žr. Komisijos 40 dalyje, nuo VIII punkto iki IX punkto 6 įtraukos pateiktas pastabas).

70

Komisija mano, kad skirtingi valstybių narių atsakymai gali būti paaiškinti keliais veiksniais, įskaitant keletą gyvulių perkėlimo atvejų ūkiuose, poveikio švelninimo veiksmais, kurių ėmėsi ūkininkai, vėlavimais pranešti ir ūkio buvimu nitratais pažeidžiamoje zonoje.

Bendras Komisijos atsakymas į 71 dalies ir 7 langelio pastabas

Pagal Šlėzvinge-Holšteine naudojamą vertinimo lentelę, kuri grindžiama visoje Vokietijoje naudojama lentele, nurodyta riba yra tik rekomendacija inspektoriui, ir į ją yra atsižvelgiama tik pavėluotų pranešimų dėl pažeidimų atveju, kai tokie pažeidimai yra pašalinami ūkininkui dar nežinant, kad pas jį bus atliekama patikra vietoje. Jei ūkininkas nepašalina pažeidimo iki pranešimo apie kontrolę, taikoma sankcija. Žemės ūkio ir kaimo plėtros GD pastebėjo, kad panašaus požiūrio laikomasi ir kitose šalyse.

Išvados ir rekomendacijos

73

Nuo 2005 m. nuolat vykdomos kompleksinės paramos taikymo srities peržiūros ir supaprastinimo rezultatai:

2005–2013 m. laikotarpiu buvo supaprastintos kontrolės procedūros: įdiegtos nuostatos dėl kontrolės lygių, išankstinio pranešimo, patikrų vietoje laiko bei sudedamųjų dalių ir kontrolinės imties atrankos suderinimo.

Be to, per paskutinę BŽŪP reformą kompleksinės paramos taikymo sritis buvo peržiūrėta atsižvelgiant į galimybę kontroliuoti ir sąsają su ūkininko pagal įsipareigojimus vykdomą žemės ūkio veiklą. Taigi, TANVR skaičius buvo sumažintas nuo 18 iki 13, o GAAB standartų – nuo 15 iki 7.

Komisija mano, kad turint omenyje į supaprastinimą jau įdėtų pastangų mastą, neatrodytų, kad būtų galima pasiekti dar didesnę supaprastinimą nepakenkiant kompleksinės paramos aplinkos srities ar kitiems tikslams.

74

Kompleksinės paramos tikslai – prisidėti prie tvaraus žemės ūkio plėtojimo didinant ūkininkų informuotumą ir siekiant, kad BŽŪP labiau atitiktų visuomenės lūkesčius. Taikant GAAB standartus, siekiama sustabdyti dirvožemio eroziją, išlaikyti organines dirvožemio medžiagas ir jo struktūrą, užtikrinti būtiniausių priežiūrą, išvengti buveinių nykimo ir saugoti bei tvarkyti vandens telkinius. Šiuo atžvilgiu kompleksinė parama nėra kitų politikos sričių, kurioms nustatyti kiti tikslai, įgyvendinimo priemonė. Komisija laikosi nuomonės, kad, remiantis turima informacija, veiksmingumo rodikliai, naudojami vertinant kompleksinės paramos veiksmingumą siekiant tikslų, yra tinkamiausi.

1 rekomendacija

Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

75

Pusė pažeidimų yra susiję su gyvūnams taikomais TANVR. Į tai Komisija atsižvelgė atlikdama konkrečios taikymo srities misijas 2014 m., daugiausiai dėmesio skirdama gyvūnams taikomiems TANVR,

Pažeidimų priežastys nagrinėjamos sektorių teisės aktų įgyvendinimo kontekste. Tačiau kompleksinė parama ir ūkių konsultavimo sistemos yra svarbios šalinant pažeidimų priežastis.

2 rekomendacija

Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

76

Kompleksinės paramos teisės aktuose nustatyta, kad patikros vietoje atliekamos didžiausią riziką keliančiuose ūkiuose, atrenkant rizikos analize pagrįstas imtis. Šiuo klausimu valstybės narės jau gali lanksčiai rinktis, kaip optimizuoti savo kompleksinės paramos kontrolę.

3 rekomendacija

Komisija nepitaria šiai rekomendacijai. Audito Rūmų rekomendacijos kompleksinės paramos nesupaprastintų, bet *de facto* susiaurintų jos taikymo sritį. Praeityje kompleksinės paramos taikymo sritis buvo supaprastinta jau kelis kartus. Be to, dabar valstybės narės gali laisvai rinktis, kaip atsižvelgti į kontrolinės imties riziką ir optimizuoti savo kontrolės sistemas. Komisija mano, kad ši rekomendacija gali padėti sušvelninti patikrų vietoje taisykles, o dėl to galiausiai pablogėtų kompleksinės paramos veiksmingumas.

77

Aplinkos srities tikslų (pvz., žemės priežiūros ir biologinės įvairovės) siekiama ne tik žalinimo mokėjimais ir GAAB standartais, bet ir taikant aplinkosaugos ir kovos su klimato kaita priemones pagal II ramstį, taip pat aplinkos srities teisės aktus. Tačiau šių įvairių priemonių pobūdis, loginis pagrindas ir veikimas yra skirtingas ir vienas kitą papildantis. Jų papildomumas yra pavaizduotas dokumento SWD(2016) 218 *final* 1 pav.

Žalinimo taisyklės ir GAAB valdomos taikant IAKS – tai užtikrina geriausią išteklių panaudojimą. Tačiau esama priešasčių, patvirtinančių faktą, kad ne visais atvejais GAAB ir žalinimo taisyklių taikymą galima tikrinti kartu. Kadangi žalinimas yra tinkamumo finansuoti kriterijus, jis yra kontroliuojamas *ex ante* atliekant 5 % paramos gavėjų administracines patikras ir patikras vietoje. GAAB tikrinama pagal kompleksinę paramą, kuri valdoma kitaip, nei tinkamumo finansuoti reikalavimai.

4 rekomendacija

Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

78

TANVR yra pagrįsti sektorių teisės aktais ir valstybės narės gali pasinaudoti turimomis administravimo ir kontrolės sistemomis (Reglamento (ES) Nr. 1306/2013 96 straipsnis). Taigi turimos kontrolės sistemos gali būti sinergiškai naudojamos kompleksinės paramos kontrolės sistemoje. Dėl GAAB standartų taikymo ūkininkai neturėtų turėti didelių išlaidų, nes jie yra parengti kaip pagrindiniai standartai. Kontrolės išlaidos, kaip ir kitų BŽŪP priemonių taikymo išlaidos, padengiamos pagal IAKS.

Komisija savo 2014 m. metinėje veiklos ataskaitoje kiekybiškai įvertino bendras su kontrole valstybėse narėse susijusias išlaidas, laikydamosi išlygos, kad „atgrasomasis *ex post* kontrolės poveikis“ (pavyzdžiui, kompleksinės paramos) „taip pat duoda kiekybiškai neįvertinamą naudą“.

5 rekomendacija

Komisija šiai rekomendacijai pritaria iš dalies. Šios rekomendacijos įgyvendinimas priklausys nuo planuojamo atlikti administracinės naštos tyrimo. Kompleksinės paramos administracinės išlaidos turėtų būti vertinamos atsižvelgiant į tai, kokie būtų reikalavimų nesilaikymo kaštai visuomenei, viešiesiems finansams ir aplinkai, ir į potencialią kompleksinės paramos naudą.

79

Nors pagrindas yra nustatytas ES lygmeniu, ūkiui taikomi įsipareigojimai pagal TANVR ir GAAB iš esmės nustato valstybės narės, siekdamos atsižvelgti į nacionalinėmis arba regioninėmis sąlygomis išskylančias problemas ir žemės ūkio struktūras. Šiuo atžvilgiu svarbu, kad valstybėms narėms būtų palikta laisvė pačioms nuspręsti, kaip apskaičiuoti sankcijas pagal kiekvieną šį ūkiui taikomą įsipareigojimą. ES reglamente nustatytas principas, kad sankcijos turi būti apskaičiuojamos kiekvienu atveju atskirai, atsižvelgiant į reikalavimų nesilaikymo sunkumą, mastą, pastovumą, pasikartojimą arba ketinimą. Suderintas šių principų taikymas valstybėse narėse yra užtikrinamas, visų pirma, Komisijos vykdomu auditu. Jei konkrečioje valstybėje narėje dėl to nustatoma trūkumų, imamasi tolesnių atitinkamų veiksmų pagal sąskaitų patvirtinimo tvarką.

6 rekomendacija

Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

Komisija numato organizuoti šios srities gerosios patirties mainus.

KAIP ĮSIGYTI EUROPOS SĄJUNGOS LEIDINIŲ

Nemokamų leidinių galite įsigyti:

- vieną egzempliorių:
svetainėje *EU Bookshop* (<http://bookshop.europa.eu>);
- daugiau negu vieną egzempliorių / plakatą / žemėlapi:
Europos Sąjungos atstovybėse (http://ec.europa.eu/represent_lt.htm),
ES nepriklausančių šalių delegacijose (http://eeas.europa.eu/delegations/index_lt.htm),
susisiekę su tarnyba *Europe Direct* (http://europa.eu/europedirect/index_lt.htm)
arba paskambinę numeriu 00 800 6 7 8 9 10 11 (nemokamai visoje ES (*)).

(*) Informacija teikiama nemokamai, daugelis skambučių taip pat nemokami (nors kai kurie ryšio paslaugų teikėjai gali imti mokesį, taip pat gali reikėti mokėti, jeigu skambinsite taksofonu arba viešbučio telefonu).

Parduodamų leidinių galite įsigyti:

- svetainėje *EU Bookshop* (<http://bookshop.europa.eu>).

Etapas	Data
APM patvirtinimas / audito pradžia	15.7.2015
Oficialus ataskaitos projekto siuntimas Komisijai (arba kitam audituojamam subjektui)	16.6.2016
Galutinės ataskaitos patvirtinimas po prieštaravimų procedūros	7.9.2016
Komisijos (ar kito audituojamo subjekto) oficialių atsakymų gavimas visomis kalbomis	31.8.2016

Kompleksinė parama taikoma 7,5 milijono ūkininkų ir ji susieja didžiąją BŽŪP mokėjimų dalį (2015 m. buvo išmokėta apie 47 milijardus eurų) su tuo, ar ūkininkai laikosi pagrindinių aplinkosaugos, maisto saugos, gyvūnų sveikatos ir gerovės bei geros agrarinės ir aplinkosaugos būklės taisyklių. Padarėme išvadą, kad turima informacija neleido Komisijai tinkamai įvertinti kompleksinės paramos veiksmingumą. Veiksmingumo rodikliuose neatsižvelgta į ūkininkų neatitikties lygį ir Komisija neanalizavo pažeidimų priežasčių. Nors 2014–2020 m. laikotarpiu įvykdyti pakeitimai BŽŪP sumažino kompleksinės paramos taisyklių skaičių, kontrolės procedūros tebėra sudėtingos. Be to, kompleksinės paramos įgyvendinimo kaštai nėra pakankamai kiekybiškai įvertinti.



EUROPOS
AUDITO
RŪMAI



Leidinių biuras